Standing Committee on Social Development

Report on Food Banks

2nd Session, 34th Parliament
39 Elizabeth II

ISBN 0-7729-6938-8

91-03859/

Standing Committee

on Social Development

Report on Food Banks

2nd Session, 34th Parliament
39 Elizabeth II

STANDING COMMITTEE ON
SOCIAL DEVELOPMENT

COMITÉ PERMANENT
DES AFFAIRES SOCIALES

Ontario

LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

The Honourable Hugh Edighoffer, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly

Sir:

Your Standing Committee on Social Development has the honour to present its Report on Food Banks and commends it to the House.

Yvonne O'Neill

Yvonne O'Neill, M.P.P.
Chair

Queen's Park
April, 1990

MEMBERSHIP

STANDING COMMITTEE ON

SOCIAL DEVELOPMENT

YVONNE O'NEILL
Chair

DAVID NEUMANN
Vice-Chair

RICHARD ALLEN

DIANNE CUNNINGHAM

WALT ELLIOT

JOAN FAWCETT

BERNARD GRANDMAÎTRE

CAM JACKSON

RICHARD JOHNSTON
(Scarborough West)

KEN KEYES

NORAH STONER

Todd Decker
Clerk of the Committee

Lisa Freedman
Clerk pro tem. of the Committee

Alison Drummond
Research Officer

TABLE OF CONTENTS

	Page No.
INTRODUCTION	1
ORIGINS AND PRESENT SITUATION	2
BASIS OF DEMAND - FOOD BANKS AND POVERTY	3
Statistics Canada Low Income Cut-offs	3
Social Assistance	4
The Working Poor	6
Housing	8
Emergencies	9
VULNERABLE GROUPS	10
Children	10
Single Mothers	11
Disabled and Deinstitutionalized	11
Natives	12
Refugees	13
FOOD BANKS - PROBLEMS AND PROSPECTS	14
U.S. Experience	14
Problems in the Existing System of Food Banks	15
SOCIAL ASSISTANCE REFORMS	16
STEP	17
Shelter Allowance	18
Children's Benefit	19
OBSERVATIONS	20
RECOMMENDATIONS	21
FOOTNOTES	23
APPENDIX A Dissenting Opinion of the New Democratic Members of the Committee	
APPENDIX B List of Witnesses	
APPENDIX C List of Exhibits	

INTRODUCTION

On March 5, 6 and 8, 1990, the Standing Committee on Social Development heard submissions from witnesses on the subject of "the phenomenon of expanding food banks in Ontario... and the urgency of discovering strategies for transferring back to government the responsibility for feeding the hungry." The Committee heard over and over again, from food banks, front-line agencies and recipients of food aid, that food from charity has become part of the social assistance system, and that begging for food has become routine for many poor people in Ontario.

In a time of low unemployment and general prosperity, this should not be happening, and witnesses almost unanimously agreed that Transitions, the Report of the Social Assistance Review Committee, provides a route out of dependence for low-income people in Ontario. The Committee was asked by Jim Froh of the Native People's Parish to put the "needs of the poor over the wants of the rich," and to implement SARC.

Many witnesses from food banks such as North York Harvest and Stop 103, both of Metro Toronto, said that they are afraid to become an institutionalized part of the social assistance system. Nonetheless, it was clear that institutionalization is a danger.

- 46.5% of referrals to one service, Partners in Mission, are coming from welfare workers, and the same phenomenon has been observed in Hamilton and Ottawa. (RFSA, EFS, FS - these are acronyms for groups that appeared before the committee. A list of all witnesses, with their full titles, can be found in the appendix.)
- St. Paul's Catholic Church stated that its program could "go on for decades" if present conditions continue.
- The Ontario SARC Network made the point that "gap coverage" by food programs could be acceptable, but a permanent "infrastructure" is unacceptable, because it wastes the effort of donors, and the system will perpetuate itself.

A number of witnesses echoed St. Paul's Catholic Church, which runs a school breakfast program in downtown Toronto, who argued that distribution of food is not a charity, but a justice issue.

- The Ontario Coalition Against Poverty made the basic point that it is "degrading to turn to private charity for daily necessities of life," and that receiving necessities from charity is deplorable.
- The Toronto Board of Health's Food Council is hoping to end the need for food banks, calling hunger a result of inappropriate public policy.

- Chatham Outreach for Hunger's representative said that income support on social assistance, and even unemployment insurance, is inadequate and that money for food should be added to the welfare cheque. The dignity of being able to buy one's own food is the most desirable solution to the problem of hunger.

ORIGINS AND PRESENT SITUATION

Food banks are defined as " charitable non-profit organizations which collect, store, and distribute food to needy people, distributing the food directly, through agencies, or both." The first agency of this sort in Canada was organized in Edmonton in 1981. The institution was already well established in the United States, where the first was founded in 1966. In Canada, the recession of 1982 to 1984 ensured the rapid expansion of food banks: from one in 1981 to 75 in 1984.[1] One witness from the National Anti-Poverty Organization argued that the recession only really ended in southern Ontario. There certainly has been no contraction of the food network. On the contrary, the increase in the number of these agencies, as well as in the number of people they help, has continued: to approximately 180 programs in 1989, serving roughly 378,000 people per month.[2]

It is important to note that the need for food was the primary but not the only factor in the establishment of food banks. A further reason for the establishment of central collection points, particularly in the United States, was concern over the amount of food wasted by the food industry (approximately one fifth of the food produced in the U.S.).[3] Most food banks receive over two thirds of their supplies from the industry rather than from public donations.[4]

In Ontario, the first food bank was established in Toronto, which continues to have an above-average use of food banks. The Daily Bread Food Bank was incorporated in October 1983 and started operation in January 1984. As noted in the submission to the Committee by FoodShare, however, a certain institutionalization of food aid had already taken place when grants were made to church food programs under Winter Emergency Aid in 1982. By 1985 there were nine food banks in the province; by 1989, there were 49 programs, serving 196,618 individuals, of whom over 86,000 were children.[5]

The North York Harvest Food Bank also talked about the increasing problem of suburban hunger, which had been unrecognized. 70% of their recipients are on social assistance, and over half of the individuals receiving food are children.

BASIS OF DEMAND - FOOD BANKS AND POVERTY

The Ontario Coalition Against Poverty says that "income adequacy is the real question." According to the brief presented by the National Anti-Poverty Organization, there are 3.5 to 4 million poor people in Canada, and 1.2 million food bank users.

This section of the report deals with the causes of poverty so extreme that people are forced to use food programs, summarized by the Interfaith Social Assistance Review Coalition as "inadequate incomes and excessive shelter costs."

Statistics Canada Low Income Cut-offs

The Statistics Canada Low Income Cut-off is frequently used as a "poverty line." It has some methodological problems and it has been argued that the calculated amounts are too low. Poverty lines constructed by social planning councils which take a "market basket" approach of actually buying all the goods necessary to live tend to be higher. However, there are advantages to using the Statistics Canada lines. A specific annual low income cut-off line is calculated every year for individuals and families in cities of different sizes and rural areas.

The Statistics Canada low-income cut-off is the point below which the average household spends 58.5% or more of their income on food, shelter and clothing, so it does address difficulty in buying the essentials of life. For 1989 the low income cut-off lines for various households (for a city of over 500,000, for easier comparison with the Daily Bread income figures reproduced below) are as follows:

One person household	$12,148 ($1,012/month)
Two person household	$16,027 ($1,336/month)
Three person household	$21,440 ($1,787/month)
Four person household	$24,706 ($2,059/month)
Five person household	$28,790 ($2,399/month)[6]

A recent publication by the Daily Bread Food Bank stated the average income of people who used its services. The average monthly incomes from all sources were as follows:

One person household	$525
Two person household	$721
Three person household	$814
Four person household	$893
Five person household	$977

As noted in Daily Bread's submission, most recipients are living with incomes 50% to 60% below poverty lines. The people using the food bank tended to belong to one of the following groups: sole-support mothers; the disabled or people temporarily in poor health; the working poor; refugees; and the unemployed. The situation of people on social assistance was described as a "state of legislated hunger and legislated poverty" by one witness before the Committee from the Ontario Coalition Against Poverty.

The various sources of income of people forced to go to charity for food are discussed below, with testimony to the Committee from recipients as to the factors which force this decision.

Social Assistance

There are four types of social assistance income which are often received by the people using food banks: General Welfare Assistance, Family Benefits, Gains-D and Gains-A. They are meant to serve four specific groups: the temporarily unemployed, those who need longer-term assistance (usually mothers of young children or people with a serious health problem), the permanently disabled, and people over 65 with low incomes. The level of financial assistance available is different depending on the group the person needing assistance is deemed to be part of. The historical development of "relief" has meant that a hierarchy of worthiness is preserved in the level of assistance, with unemployed "able-bodied" people seen as the least deserving and the elderly deemed the most deserving. The Committee heard a great deal of testimony as to the arbitrary decisions made under this system.

In the current fiscal year, the average monthly caseloads (people directly receiving benefits in the province as a whole) of each social assistance program are:

GWA	111,070 (with dependents, 193,260 beneficiaries); received by people who are considered employable. GWA is received on a short-term basis and administered by municipalities.
FBA	180,527 (with dependents, 354,097 beneficiaries); people who are not expected to work are eligible for FBA and the typical recipient is a single mother with children (which is why some witnesses to the Committee referred to it as "mother's allowance").
Gains-D	89,351 (counted within FBA); Gains-D is available to the permanently disabled and is slightly higher in recognition of unusual costs faced by the handicapped.
Gains-A	1,875 (counted within FBA)[7]; Gains-A is available through the tax system and is automatically sent to eligible Old Age Security recipients.

Social assistance rates have historically been inadequate to keep people even at a poverty level, though this has varied by the type of assistance for which a person is eligible. The table below shows the erosion of the real value of social assistance for various categories.

Percentage of the Statistics Canada poverty line available on social assistance

	1975	1980	1986	1989
General Welfare				
Single Person	51.8	39.7	47.2	(54.7)
Couple, Two Children	59.0	48.8	57.8	(62.9)
Family Benefits				
Single Parent, One Child	69.6	57.9	70.0	(77.5)
Couple, Two Children	64.6	53.8	63.1	
GAINS-D				
Single Person	70.4	55.2	64.9	(78.2)
Single Parent, One Child	80.8	67.3	76.7	
Couple, Two Children	71.9	59.8	68.7[8]	

The latest figures in brackets were calculated from case studies in Ontario, Ministry of Community and Social Services, Details of Changes to Ontario's Social Assistance Programs (Toronto: The Ministry, May 1989), Table 8, and so may differ in assumptions used from the other figures in the Table, which were compiled by the Social Planning Council of Metropolitan Toronto.

A human face was put on these statistics by the moving testimony from both recipients and food bank workers concerning the difficulty of feeding a family on social assistance rates.

- The daughter of one disabled recipient dropped out of school to look after her; the disabled woman receives FBA only for herself and her son. (Marilyn Savoy, YSM user)

- Witnesses from the Scarborough Crossroads Family Resource Centre spoke of a case in which FBA benefits were lost for an 18-year-old in school; her mother has had to work increased hours; and the daughter's study grant was taxed. The witness argued that in such instances women cannot teach their children that it is better to get off social assistance.

- Several witnesses spoke of the difficulties of getting off social assistance and the penalties for work. (Michelle Williams, PARC and Don Sharman, user)

- One recipient said that "FBA is hiding me"; because a fixed address is essential, even if it is "a cockroach hotel", the poor are not visible on the streets. This witness also noted the loss of income if he goes to a training course. (Don Sharman, PARC user)

- Spinal meningitis and a car accident left one speaker on disability pension, with $30/week left for food and all other necessities after he paid for housing. (Paul Daradich, user of BG)

- One group recommended that immediate action be taken to implement recommendations in Transitions aimed at removing disincentives and ensuring incentives to people training themselves for employment. (OCASI)

Many recommendations were made by witnesses regarding social assistance changes. They are listed in a later section which discusses recent changes to the system. All witnesses who addressed the issue supported ending the use of food banks through reform of the social assistance system.

The Working Poor

One quarter of poor families in Canada (1987 figures) and Ontario (1986 figures) had one or more members who worked full time.[9] One of the factors which makes them vulnerable to poverty is the erosion of the value of the minimum wage. In 1975, a single person in Ontario could live right at the Statistics Canada poverty line if he or she worked full-time at minimum wage; as could two parents with two children if both worked full-time. However, in 1988 the same households with the same full-time, minimum-wage jobs, could only earn about three-quarters of the poverty-line income. As noted by a witness from the National Anti-Poverty Organization, the Economic Council of Canada states that 50% of jobs created since 1980 are "bad jobs", in that two people working full-time cannot support a family; the same witness stated that this situation "will continue to get worse."

In Edmonton, use of the food bank declined by "several thousand" when the province's minimum wage went from $3.50/hr. to $4.50 in the spring of 1989; though, as noted by Gerard Kennedy of the Daily Bread Food Bank, the original decline of users in that city occurred when emergency funds were made available under social assistance.[10]

17% of the people using food provided by Daily Bread are the working poor, though it should be noted that this proportion is lower in the suburbs of Toronto.[11] The Committee received disturbing testimony from providers that the number of working people forced to use food banks in other areas seems to be increasing.

- 263 people/month were served in Oakville in 1988; 485/month in 1989 (35% working poor); and the increase is continuing in 1990 (OFS).
- Witnesses from Hamilton said that the working poor are already the largest group forced to use food charity in that city.
- Up to 75% of rural recipients in the Waterloo area are the working poor. The Waterloo Region Food Bank does not anticipate that this will be affected by social assistance changes. In the city of Waterloo, an increasing percentage of working poor are using the food bank and they are worse off than FBA recipients.

Not surprisingly, given low unemployment rates in southern Ontario, a relatively low proportion of food bank users are unemployed and able to work - 12% of Toronto users at last count.[12] However, people in less active labour markets in Ontario, and certainly in other parts of the country, are at very high risk of not having enough money to last the month due to unemployment. This is not generally a result of inadequate Unemployment Insurance, but of lower rates of social assistance for "employables" as institutionalized in the distinction between FBA and GWA. The rate of use of GWA follows fluctuations in the labour market very closely (see Appendix). The Belleville Gleaners mentioned that the waiting period for UI benefits was forcing some people to use their food program.

Witnesses made a number of recommendations in regard to the working poor:

- The working poor should be informed of changes to the social assistance system which may make them eligible for financial assistance (see below, under STEP).

- Partners in Mission said that the government should raise the minimum wage to $6.50 an hour in keeping with the real cost of living.

- Daily Bread Food Bank stated that an extraordinary increase in minimum wage would help the working poor and provide the harmonization of income systems recommended by SARC.

Housing

Housing is the most difficult and pressing need for people on low incomes to afford. Clearly, the more severe the housing crisis - the lower the vacancy rate and the higher the rent - the greater the need for the working and dependent poor to patronize food banks. In Metro Toronto, the vacancy rate in October 1989 was 0.2% and 10,000 units in rooming houses were lost between 1975 and 1985. In Ottawa in October 1989 the vacancy rate was 1.2%, while 1,600 (of a total 1,800) rooming house units were lost between 1974 and 1986.[13] Thus, supply is limited, and costs are very high. Even people living well above the poverty line cannot afford to buy houses, while rental accommodation is becoming increasingly unaffordable. The average rent of a two-bedroom apartment in Toronto in October 1989 was $643 (though the average price of a vacant one was $1,024), in Ottawa it was $619, and in Windsor it was $568.[14] The Daily Bread Food Bank has found that the average income after rent of its recipients has decreased by 20% since mid-1988.

The state of the private rental market is of great importance to people on social assistance, as well as others with low incomes, because so few people have access to public housing (see Appendix; 21.5% of the caseload of FBA and GWA live in O.H.C. housing, 4% in institutions). The other three-quarters of the people receiving social assistance, and virtually all the working poor, have to look for accommodation in the private market.

When either the average rent or the rent levels of vacant units are compared to social assistance rates or minimum wage rates, it becomes clear why people living with low incomes often face the frightening choice between shelter and food. This issue was dealt with at length by SARC, which made a number of detailed recommendations (Recommendations 228 to 248 in Transitions). They took a two-pronged approach of both increasing the housing subsidy for people on social assistance - which has been done (see p. 21 below) - and increasing the supply of affordable housing. The issue was mentioned by almost all presenters:

- The Daily Bread Food Bank noted that social assistance rates did not rise in response to rapid rent increases.

- The Yonge Street Mission said that "rent gouging" is a problem for FBA recipients and the working poor.

- Housing costs are a factor in increased use of food banks in Waterloo, Belleville, and Chatham. (WRFB, BG, COH)

- The Co-operative Housing Association of Ontario stated that housing programs have not been well directed to the poor, or have become inaccessible, and federal-provincial shared cost programs have declined.

- The Toronto Board of Health noted that the rise of food banks has coincided with property speculation in the city. The Board would advocate for better housing policies, so that people then have money for food.

- The poor tend to have to move more often than the rest of the population, which is a particular hardship when the mover has to give first and last month's rent. Several witnesses brought up this issue, and it is also discussed below with regard to the disabled. (PARC, IMH, YSM)

In response to a question on shelter costs, Nancy Amidei, an anti-poverty advocate from Washington, mentioned some successful American programs: they usually involve "linkage" agreements by which builders have to build cheap housing in order to get approvals for more expensive projects. This approach has been particularly successful in Los Angeles, and Washington D.C. also has a low cost housing association trying similar approaches.

Witnesses made the following recommendations to the Committee on housing:

- The problem of lack of affordable housing is common to the whole province and is long-term. Government money, to a target of 3% of provincial spending, should go to the non-profit sector to build affordable housing. (CHAO, SCSA)

- The process of rent review is a complicated and costly one for low income tenants. The province should make the appeal process more accessible to low income groups. (DBFB, SCSA)

- In response to questions from the Committee, some witnesses endorsed the idea of a "rent cap" for the poor; and almost all witnesses endorsed the SARC recommendations on housing discussed above.(NYH, IMH, EFS)

Emergencies

When the daily necessities of life are so hard to obtain, many circumstances can give rise to an emergency. Particularly for the working poor, who are not generally eligible for drug or dental benefits, health problems can lead to a temporary or longer-term

reliance on food banks. An Ottawa study clearly shows that, for people on social assistance, "emergencies" are also part of the routine: the need for emergency services peaks each month just before welfare cheques go out to recipients, and witnesses to the Committee commented on the same phenomenon (PIM, ISARC, OCAP).[15]

VULNERABLE GROUPS

We heard of a number of groups who were particularly vulnerable to poverty and dependence on food banks.

Children

Many presenters addressed the particular risks faced by children from poor families and discussed programs intended to help these children.

- The health effects of poverty on children were documented by the Ontario Child Health Study, discussed in Committee by Dr. Dan Offord. The study showed poor children almost three times as likely to suffer from a psychiatric disorder as other children, and twice as likely to suffer from chronic health problems.

- Dr. Offord also suggested that programs to help children should be better funded and also include some specific intervention packages. For example, among poor girls, 28% are failing school by age 11, and this would have to be addressed by specific programs.

- The Toronto Board of Health stated that the adverse impact of poverty on educational achievement is well known. This could be addressed through school nutrition programs. An effective program would have to be universally available, but could easily be delivered because children are already obliged to be in school.

- In response to a question on rural-urban differences between children, Dr. Offord said that low income is the most visible indicator of poor health in children, but that other factors, including rural or urban residence, may well be important risk factors.

- In response to a question, the Ministry of Health said that it is not following up on the long-term health effects on children who receive food from food banks.

- The Toronto Children's Breakfast Club, an inner-city breakfast program, was originally intended to reduce truancy and now serves 1,500 children. It is effective, but has to use food from food banks, which is not as nutritious as it should be.

- The Metro Action Group on Child Poverty stated that the present system of poverty relief, of which food banks are a part, perpetuates child poverty. It recommended that the provincial government take a short-term approach of improving social assistance, and in the long term, enter into negotiations with other provinces on the Children's Benefit recommended by SARC.

Single Mothers

The single greatest risk factor for poverty for most Canadians is to be a single woman with children. The phenomenon of the feminization of poverty has received a great deal of attention in Ontario recently, particularly as a result of the SARC Report. This group is at risk both through the inadequacy of social assistance rates and as a result of low wages.

- Over half of the families in Canada headed by a single mother are poor.
- The incidence of poverty in this group has remained stable since 1973 (from 58% in 1973 to 56% in 1986).
- In Ontario exactly half of families headed by a single mother were poor in 1986.[16]
- Sole-support mothers form one third of the caseload and with their families form over half of the total recipients of social assistance.[17]

Disabled and Deinstitutionalized

While the plight of deinstitutionalized psychiatric patients in the community is widely recognized, their situation often seems to be distinguished from that of people with other disabling conditions. People with physical and mental difficulties share a vulnerability to long-term unemployment and life on social assistance or workers' compensation. Disabled people form 30% of the social assistance caseload (approximately 90,000 people), but the majority of the disabled population of Ontario (over 1 million people) do not receive social assistance.[18]

As noted above, benefits under GAINS-D, social assistance for the disabled, are the closest to the poverty line of all programs. The SARC Report concluded that these higher rates were justified by the higher costs associated with living with a disability. As testimony to SARC and this committee showed, disabled people, whether working or on social assistance, are at high risk of poverty. The Income Maintenance for the Handicapped Coordinating Group gave a particularly informative briefing to the Committee.

- The disabled face prejudice in the employment market, which is one of the reasons 70 to 80% of the blind are unemployed. The food bank is seen as charity, and often is not used by the disabled even when they are in need.

- Low wage jobs are not the answer to the problems of people on social assistance, and the disabled need programs which are more focused on their needs than STEP. The witnesses from IMH also said that the "disabled have to pretend to be helpless to get services," and that the Assistive Devices Program in the Ministry of Health is under-funded.

- Another concern was the "cycle of constant debt" faced by people on social assistance, and their particular difficulties in finding suitable housing.

- The witnesses gave examples of people forced to use food banks: a sister caring for her developmentally handicapped brother after their mother died was turned down for FBA; in another case a disabled couple was turned down for FBA.

- One recipient talked about her drastic decrease in income after an illness, when she had 15 addresses in one year. Food banks are not what is needed; she would have preferred money to allow her to buy an appropriate diet. (Dorothy Heard, IMH)

- The Committee's attention was called to the Transitions recommendation that when a special need is a prerequisite to meeting an individual's basic needs, it should be considered a mandatory benefit. (SCSA, IMH)

Natives

Native people in Canada, whether young or old, male or female, on or off reserve, are at very high risk of poverty and the need for food aid. Status Indians in Ontario are better off than Indians in the rest of the country, mainly because Ontario has the highest proportion of Indians living off reserves. As noted by the witness from the Native People's Parish, this is done primarily to find work. Nevertheless, unemployment rates and non-participation in the work force are very high.[19] As noted by the witness, the Native community, from different reserves and different First Nations, is an isolated and invisible minority in the city, stuck in poor housing and insecure jobs. There are over 40,000 Natives in Metro who are moving to suburbs because of loss of low-cost housing in the centre of the city.

Over a quarter of Indians on reserves in 1980 were dependent on government transfers for most or all of their income. The proportion of off-reserve Indians dependent on government transfers for most of their income was lower, at 17%, but their employment income is still lower than other Canadians'.[20]

As with the other at-risk groups, problems faced by Natives in Canada are much more profound than the temporary emergencies the food banks are designed to alleviate, as the moving submission of the Native People's Parish stated.

- Food is central to the world view of Natives.
- The use of food banks by Native children is particularly disturbing, when Native youth also are likely to be in foster and adoptive homes with non-natives.
- Food banks are not serving Natives adequately, and they distract from necessary help. They encourage dependency and make us "accept hunger as the plight of the poor."
- In response to a question, the witness said that it was his impression that people are not returning to reserves because of recent changes regarding Indian status (Bill C-31). Some band lists have increased, but Natives are mainly making their homes where they had been before the changes.

Refugees

Refugees are also a group who are at risk of needing emergency food aid. Unlike immigrants, they have been forced by conditions in their home country to come to Canada, and may not have immediately marketable job skills. They also experience delays in getting work permits from the federal government.[21]

The Committee heard eloquent testimony from representatives of agencies serving immigrants and refugees. The scale of the problem is suggested by the fact that 21% of agencies serving immigrants are serving food and that more than 80% of these agencies are providing help with access to the social assistance system. However, only 20% receive funding from the Ministry of Community and Social Services. Refugees face more limited access to the rental market and high housing costs, and are likely to be in low wage employment.

The Ontario Council of Agencies Serving Immigrants strongly supported:

- Immediate implementation of SARC recommendations regarding services to immigrants, particularly those under sponsorship agreements (57,000 of 180,000 in 1989 were "family class"), who are not currently eligible for social assistance.
- Recognition that immigrants have a right to equitable access to services and benefits available to residents of the province.
- The province should pressure the federal government to remedy the backlog of refugees without work permits.

FOOD BANKS - PROBLEMS AND PROSPECTS

U.S. Experience

The Committee heard from Nancy Amidei, an anti-poverty lobbyist and advocate based in Washington D.C. She offered both an overview of the system in the U.S. and useful lessons on aspects of the American experience which should be avoided in Ontario.

- As in Ontario, they were a charitable response to the early 1980s recession and government cutbacks in the U.S. The food programs are now serving a changed clientele, typically a working poor family with children, with a "chronic need for food" and housing problems.
- But food programs are not a correction for low wages, high cost of housing, government cutbacks, or long-term hunger. The system cannot do this broader job it is being asked to do.
- The programs distract from efforts to solve problem of poverty. Canada should not start a food stamp program, but ensure that people have the money to buy food in the ordinary system.

Ms. Amidei mentioned some useful food programs:

- School breakfast and lunch programs and meal programs for the elderly are effective.
- Food programs can help in emergencies.
- They can function as early warning systems and serve other charitable programs.

What can Canada learn from the U.S. experience? A key lesson seems to be not to institutionalize the food bank system, as with food stamps. Instead, appropriate roles for emergency food programs should be identified in the short-term, but they should be phased out in the long-term.

Ms. Amidei identified the following problems of institutionalization in response to a question from the Committee:

- Investment in "bricks and mortar" escalates costs. But the need for food is endless; government cannot pull out because it would mean depriving hungry people.

- Companies invest in a parallel food distribution system, sometimes dumping non-saleable food.

Problems in the Existing System of Food Banks

A number of key problems were identified by providers and recipients. Many of these were concerned with the way in which the food banks were related to the social assistance system.

- One of the most significant, pointed out by the Ontario Coalition Against Poverty, was the lack of public accountability of the private charity network.

- Partners in Mission said that grants from the government are uncertain, which makes the programs hard to run. Daily Bread Food Bank, FoodShare, and North York Harvest Food Bank made a similar point, saying that providers are vulnerable to losing space and programs and losing faith in government commitment to change.

- With counselling and helping people to get income, one witness from the Belleville Gleaners was able to bring down use of food programs in her area. She said that about half of the food bank's caseload needs other help which cannot be given when she is committed to distributing food.

- Rick Myer from Stop 103 showed how the network is an inefficient way to distribute to the poor, who should have income to go to the grocery store.

- The charity model of distributing food was compared by the National Anti-Poverty Organization to the feelings of a battered wife on her husband's payday: she's glad it's there, but sorry to have to rely on it.

- Scarborough's Crossroads Family Resource Centre noted that social workers are sending recipients to food banks if they run out of money, but food banks cannot counsel users.

Others were concerned with the future of food banks. If the commonly agreed goal was to eliminate the underlying need, then how could they best be phased out?

- The Hamilton region's group does not support some food banks' threat to close their doors and is committed to continuing past activity.

- In response to a question, Partners in Mission said that a planned schedule to close food banks would be more desirable than sudden closing.

- Ottawa region representatives said that food banks are committed to closing when there is no need for them, and that loss of emergency assistance (ESAP) funding is premature.

- The Interfaith Social Assistance Reform Coalition said that churches accept that food banks are a short-term and income adequacy a preferable long-term solution.

Witnesses made a number of short-term recommendations:

- The province should immediately institute an emergency assistance benefit. (DBFB)

- The shelter allowance needs to be increased to reflect local housing costs, especially in the urban centres. Special attention needs to be paid to the housing needs of singles. (EFS)

- The Province must index welfare allowances to ensure that progress made will not be eroded over time. (EFS)

- A council of recipients to advise the Minister was recommended. This Council would be asked to provide input on policy before the implementation of changes to social assistance. (DBFB, SCSA)

SOCIAL ASSISTANCE REFORMS

One of the intentions of recent changes to social assistance is to bring rates closer to adequacy, particularly for families with children. As noted above, this is a group at particularly high risk for poverty and hunger. The changes to the children's benefit and the implementation of STEP discussed below took effect on October 1, 1989, and changes to the shelter allowance and a 6% cost of living increase took effect in January 1990.

The Ministry of Community and Social Services argued that cooperation with municipal and federal levels of government is necessary and that the limits on the Canada Assistance Plan announced in the last federal budget are ill-timed and possibly illegal. The Committee questioned the Minister about current assistance changes; he made the analogy to the situation of the elderly in the early 1970s, and the generally

successful attempts to improve the income of that group. The Minister also stated that he is considering a market basket approach to rates as recommended in Transitions, which will, it was claimed by witnesses, lessen the need for food banks.

Food banks from various parts of the province had preliminary reactions as to whether the recent benefit changes have made any difference to usage. Several also commented on the loss of funding under emergency assistance (ESAP), arguing that this was premature until a decrease in usage has been proven.

- The Income Maintenance for the Handicapped Co-ordinating Group said that the recent changes are helpful, but further rate increases and special employment training for the disabled are needed. They also expressed concerns that STEP does not respond to the prejudice faced by the disabled when they look for work.

- The Steering Committee on Social Assistance argued that support for emergency food programs must not be withdrawn until the hunger which makes them necessary is ended.

- Stopping ESAP has made short-term problems worse. In response to Committee questions, Mr. Freid of North York Harvest Food Bank said that most of the programs they supply receive funding under ESAP and that demand for their services continues to exist.

- Daily Bread's preliminary figures indicate that increases in use in Toronto have stabilized (5% decrease in January) with recent changes, though they may increase again with UI changes. But this pattern does indicate that people will not use food programs if they have income, and the provincial government can have a direct effect on people receiving social assistance.

- Gerard Kennedy also made the point that so far, the changes have not been adequate to relieve acute poverty.

- Similarly, the representatives from Ottawa said that income on social assistance is not yet close to adequate, that single people do not benefit from the changes, and that there has been no decline of use in Ottawa, but loss of funding under ESAP is imminent.

STEP

Under changes announced in May 1989 and taking effect in October 1989, known as the Supports to Employment Program (STEP), social assistance recipients are no longer made financially worse off when they have some earnings. People on social assistance will be allowed to work longer hours before facing reduction of their benefits, and their net earnings (after payroll deductions and/or some child care expenses, in the case of single parents) will be used in calculating any reductions in benefits. Basic earnings exemptions have also been increased, 20% of earnings

beyond the basic exemption may be retained, and there is a special exemption for training allowances. Finally, people who miss eligibility for social assistance by a small amount may retain their drug and dental benefits.

However, several agencies said that their clients are not aware of the changes, and challenged the Ministry's figures on takeup of the program:

- The number of FBA recipients with earnings has increased from 21,200 to 27,400, and average gross monthly earnings have gone from $320 to $425 between September 1989 and January 1990 (see Appendix).
- Recipients in Waterloo region and Ottawa had little knowledge of social assistance changes, but will suffer an immediate effect from the loss of ESAP. Concern was expressed by providers over apparent federal-provincial -municipal funding battles. (WRFB, ESF)
- Richard Yampolsky of FoodShare stated that there had been a very low takeup of STEP in Metro Toronto - 0.6% of recipients. (FS)
- General concerns were expressed about low awareness of changes among food bank recipients. (FS, DBFB)
- It was recommended that this program be fully funded, publicized by the Ministry, and available to all those eligible; also that the provincial government take an active role in securing support and participation of the corporate and industrial sectors for STEP. (SARC, SCSA)
- Half of the municipalities in Ontario appear not to understand the details of the new program and at the present time are disqualifying working and employable people (those receiving GWA) from STEP. (SARC, SCSA)

Shelter Allowance

The shelter allowance portion of social assistance rates has been changed to provide more funds for higher-cost shelter. The allowance now covers 100% of costs up to the stated ceilings, and took effect in January (the actual benefits were received January 1 by GWA recipients and at the end of the month by FBA recipients, for administrative reasons). The maximum monthly shelter benefits are now as follows:

1 person household:	$350
2 person household:	$550
3 person household:	$600
4 person household:	$650
5 person household:	$700

These rates are not as high as average rents in Toronto, but are comparable to rates in Ottawa and Windsor, as discussed on p. 8 above.

Children's Benefit

The system of benefits for children in families on social assistance has been simplified and, in most cases, increased.

- Children aged 0-12 will receive benefits at the former rate for 10-15 year-olds, and children aged 13 and over will receive benefits at the former rate for those aged 16 and over;
- All children's benefits will be calculated at the FBA rate (even where the family receives GWA); and all families receiving GWA will receive the August back-to-school benefit; and
- The third and additional children in a family will receive benefits at the rate of the second child.

OBSERVATIONS

Food banks play a critical role as an emergency food service and will continue to do so; in some communities they provide a community resource which supplies not only food, but information, counselling and referrals to other social agencies. The Committee wishes to commend the efforts of volunteers in the emergency food system and their efforts to help recipients with other aid.

The committee considers that:

1. The food banks, food emergency services and their supporting groups should no longer be expected to bear the burden of alleviating hunger attributable to the inadequacy of income, or of providing shelter and other basic living expenses, including food.

2. The food bank network as currently operating cannot indefinitely maintain an emergency food system supporting close to 200,000 people in Ontario without risk of collapse as a result of volunteer fatigue, failure of supply and/or facilities, or excessive demand.

3. In most cases, the food banks are unable to ensure an appropriate balanced diet for such large numbers. This situation has serious adverse consequences for children and young families, as well as diabetics and others requiring special diets.

4. The volunteer sector supporting the emergency food and shelter network is currently so overextended that it is unable to give its attention to what it does best: namely providing the moral counselling and physical supports for the hard core of emergency cases who fall through the cracks and require more than simply adequate food, shelter and basic necessities to keep their lives together.

5. The food bank network in its over-extended condition lacks the capacity to expand to meet new emergencies or changing conditions such as recession/depression, or major plant closures in small communities, should they arise.

6. While food banks can use certain surplus food to good effect in emergency programs, they are generally a costly and inefficient parallel food distribution system which duplicates the sorting, storage and distribution of food and compounds the costs of transport and facilities in the regular retail system. The absorption of immense time and energy by food charity distribution could be devoted to other constructive enterprises if users were simply given access to the grocery shelves.

7. Food banks in Ontario have been put under additional pressure by recent changes in federal programs such as the cap on spending under the Canada Assistance Plan and Unemployment Insurance changes.

The Committee generally concluded that:

1. While the important social assistance reforms to date have had a measurable positive effect, there is as yet little evidence that they have had any effect on the numbers using food banks, or that any large reductions will be accomplished until income adequacy is provided for the dependent and working poor.

2. The adverse impact of low income and the resulting use of food banks is now so demonstrably severe, especially for children, and so manifestly costly in health, education and corrections budgets for government and society at large, that the government should implement income adequacy both in social assistance and minimum wage legislation.

3. The effect of the high cost of shelter, particularly in urban areas, on the poor in our society, driving the dependent and working poor to food banks, is so serious that the government must undertake further measures to rapidly increase the supply of housing at affordable rates.

RECOMMENDATIONS

The committee therefore recommends that, starting this year, the government proceed with the following four year strategy to relieve the food bank network of its accumulated burden of mainline social assistance for basic necessities, which we consider to be a public and not a private responsibility:

1. Implement the balance of the social assistance rate increases called for in the first two stages of the SARC reforms (including two years of indexation).

2. To facilitate the movement from social assistance to self-support in accord with the spirit of the SARC reforms, restore the minimum wage to its 1975 real value and significantly increase its purchasing power over the four years. (The hourly minimum wage, which has lost more than 22% of its real value since 1975, would be worth approximately $6.50 in 1990 dollars).

3. Provide the STEP program with sufficient resources and actively seek private sector support for it so that all those eligible will be able to access its incentives to employment. The Ministry of Community and Social Services should actively publicize this new program directly to social assistance recipients.

4. Continue support for food banks during a transition phase to income adequacy.

5. As part of ongoing social assistance reforms, establish a "market basket" approach to all social assistance programs to provide for the real costs of necessary goods and services, calculated annually and regionally as recommended by SARC.

6. Remove impediments in the Education Act preventing Boards of Education from offering meal programs. The boards should be consulted immediately, in coordination with the Ministries of Education, Health, and Community and Social Services, on the creation of school-based meal programs to provide a basic level of nutrition as children start the school day.

7. Develop an emergency four year plan, seeking cooperation with other levels of government, for the construction of not-for-profit rental housing.

8. Pursue the objectives of the SARC recommendations on housing, including those addressing shelter subsidies.

9. The Ministry should officially recognize the present Task Force on Food Banks and mandate it to:

   a) expand its representation on a province-wide basis;
   b) further refine a strategy to remove the need for food banks;
   c) monitor its implementation; and
   d) report on a regular basis to the government.

10. Establish an Ontario Emergency Food Council representing all regular and emergency food providers and their clients to:

    a) ensure that all resources are used to enable the largest possible number of people to satisfy their food needs in the market;
    b) ensure that regular meal programs such as meals on wheels or in-school programs are sufficiently supported;
    c) ensure that emergency food providers have the resources to do their job; and
    d) recommend any further measures necessary to eliminate hunger in Ontario.

    This Council would report on an annual basis to the Standing Committee on Social Development on these and any other issues of concern in the area of emergency food provision.

The Committee wishes to express its concern that the food bank network, failing a major government initiative, would be tempted to pursue long-term consolidation and institutionalization, thereby "normalizing" poverty and creating two classes of citizens: those with resources and choice in the market and those with neither resources nor choice, who are thus dependent on the charity of others.

FOOTNOTES

[1]Graham Riches, Foodbanks and the Welfare Crisis (Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1986), Table 1, p. 15.

[2]Canadian Association of Food Banks, March 1989 Hungercount Report (Toronto: The Association, November 1989), p. 3 and Table 15, p. 18. It should be noted that the 180 agencies also include more traditional emergency food distribution programs in municipalities without food banks, so the comparison to the 1981 and 1984 figures is not exact.

[3]"Supermarkets in Hunger Fight," Canadian Grocer 101:11 (November 1987): 38-39.

[4]The Daily Bread Food Bank, for example, receives 60% of its supplies from the industry. Hunger Facts (Toronto: The Food Bank, 1989).

[5]Riches, p. 15; and Canadian Association of Food Banks, p. 3, and figures from the latter as broken down for Ontario by Sue Cox of the Daily Bread Food Bank. As noted in footnote 2, the 1989 figure includes some more traditional food distribution programs.

[6]Telephone conversation with Peter Hewer, Household Surveys Division, Income and Housing Surveys Section, Statistics Canada, 23 February 1990.

[7]Ontario, Ministry of Community and Social Services, Program and Resources Summary, 1989-90 Estimates (Toronto: The Ministry, 1989), pp. 32, 36.

[8]Information from Social Planning Council of Metropolitan Toronto, Living on the Margin (Toronto: The Council, October 1986), Table 6, p. 46.

[9]David Ross and Richard Shillington, The Canadian Fact Book on Poverty, 1989 (Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1989), Table 5.2, p. 42 and Table A.6, p. 102.

[10]"Busy winter lies ahead for oldest food bank," Toronto Star, 14 October 1989.

[11]"Suburban Hunger Facts," The Harvester (Winter/Spring 1989): 5.

[12]Daily Bread Food Bank, The Hidden Crisis - Hunger in Toronto (Toronto: The Food Bank, October 2, 1989), p. 6.

[13]Social Planning Council of Ottawa-Carleton, ...The Issue is Poverty... (Ottawa: The Council, 1987), p. 18; Ontario, Ministry of Housing, Monthly Housing Facts and Analysis (Toronto: The Ministry, January 1990), Charts 5 and 6; and "No easy cure for rooming house blues," Toronto Star, 17 February 1990.

[14]Ministry of Housing, Table 22; and Canada, Canada Mortgage and Housing Corporation, Rental Market Survey. Toronto CMA (Toronto: The Corporation, December 1989), p. 11.

[15]Social Planning Council of Ottawa-Carleton, Graph 7.2, p. 48.

[16]Ross, Table 5.3, p. 44, and Table A.6, p. 102.

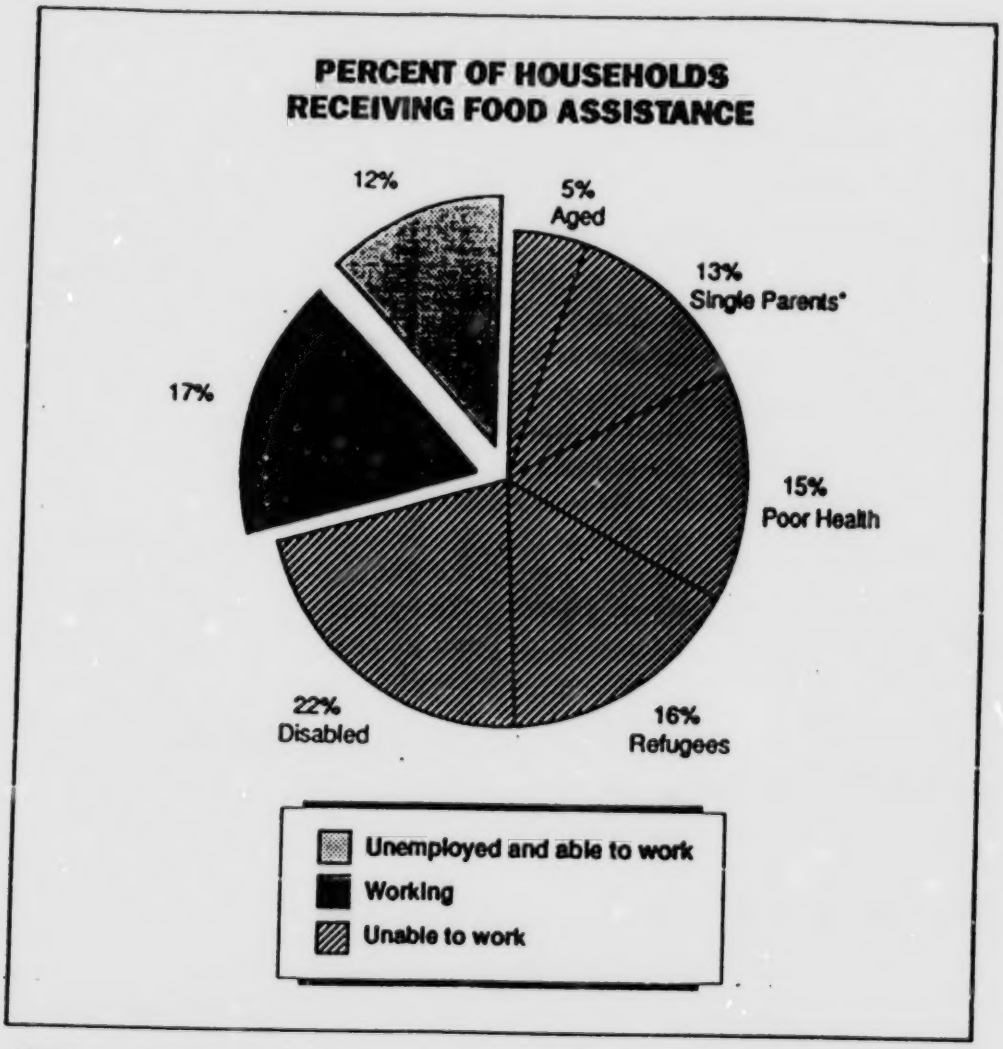
[17]Ontario, Social Assistance Review Committee, Transitions (Toronto: The Committee, 1988), Figure 1, p. 31.

[18]Transitions, p. 105.

[19]Katherine Graham, An Overview of Registered Indian Conditions in Ontario (Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada, 1986), Table 7.1, p. 88.

[20]Graham, Table 7.8 and p. 113.

[21]FoodShare Metro Toronto, Twice Vulnerable (Toronto: FoodShare, January 1989), p. 7.



Note:
* Includes only those single parents which are unable to work because of their family situation specifically. In total 34% of Food Bank recipients are single parent households.

Source:
Daily Bread Food Bank Survey of People Using Food Bank programs.

Source: Daily Bread Food Bank, "The Hidden Crisis - Hunger in Toronto."

VOTE: 802: ADULTS' AND CHILDREN'S SERVICES PROGRAM

ITEM: 03: INCOME MAINTENANCE

LINE: PROVINCIAL ALLOWANCES AND BENEFITS

CASELOAD INFORMATION

	ACTUAL 1988/89	ACTUAL 1987/88	ACTUAL 1986/87	ACTUAL 1985/86
DENTAL SERVICES				
Number of Eligible Beneficiaries (Monthly Average) *	354,093	324,367	304,644	292,833
Number of Claims During Year	272,937	247,958	241,067	219,206
Average Cost Per Claim	$81.12	$81.05	$70.50	$69.47
Average Number of Claims Per Beneficiary	.77	.76	.79	.75

	CASES	PERCENT
ACCOMMODATION TYPE: MARCH, 1989		
Private Rental	84,255	45.1
O.H.C. and Other Public Housing	40,233	21.5
Boarding	32,183	17.2
Own Home	13,930	7.5
Institutional	7,430	4.0
Other - Including WIN	8,853	4.7
TOTAL	186,884	100.0

* Effective January 1, 1985, disabled persons became eligible to receive dental benefits.

Source: Ministry of Community and Social Services, Program & Resources Summary, 1989-90 Estimates (Toronto: The Ministry, 1989)

GWA

NUMBER OF CASES WITH EARNING AND

AVERAGE GROSS MONTHLY EARNINGS

	Number of Cases #	Average Earnings $
PROVINCIAL TOTAL		
January 1989	7,700	319
September 1989	7,500	345
January 1990	14,500	580
METRO TORONTO TOTAL		
January 1989	1,200	350
September 1989	1,100	356
January 1990	2,100	671

FBA

NUMBER OF CASES WITH EARNING AND

AVERAGE GROSS MONTHLY EARNINGS

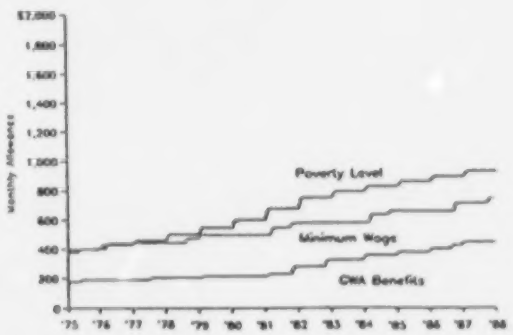
	Number of Cases #	Average Earnings $
PROVINCIAL TOTAL		
January 1989	22,000	304
September 1989	21,200	320
January 1990	27,400	425
METRO TORONTO TOTAL		
January 1989	2,850	375
September 1989	2,500	390
January 1990	3,200	538

Source: Ministry of Community & Social Services, Memo to the Standing Committee on Social Development.

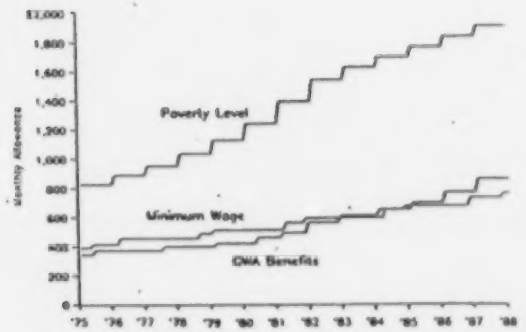
Figure 11. GWA Benefits, Minimum Wage, and the Poverty Level, 1975–1988

Single employable recipient

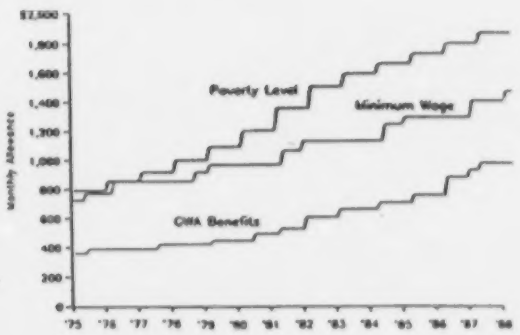
Benefits shown are the maximums for each category.



Single parent with two children



Two-earner couple with two children

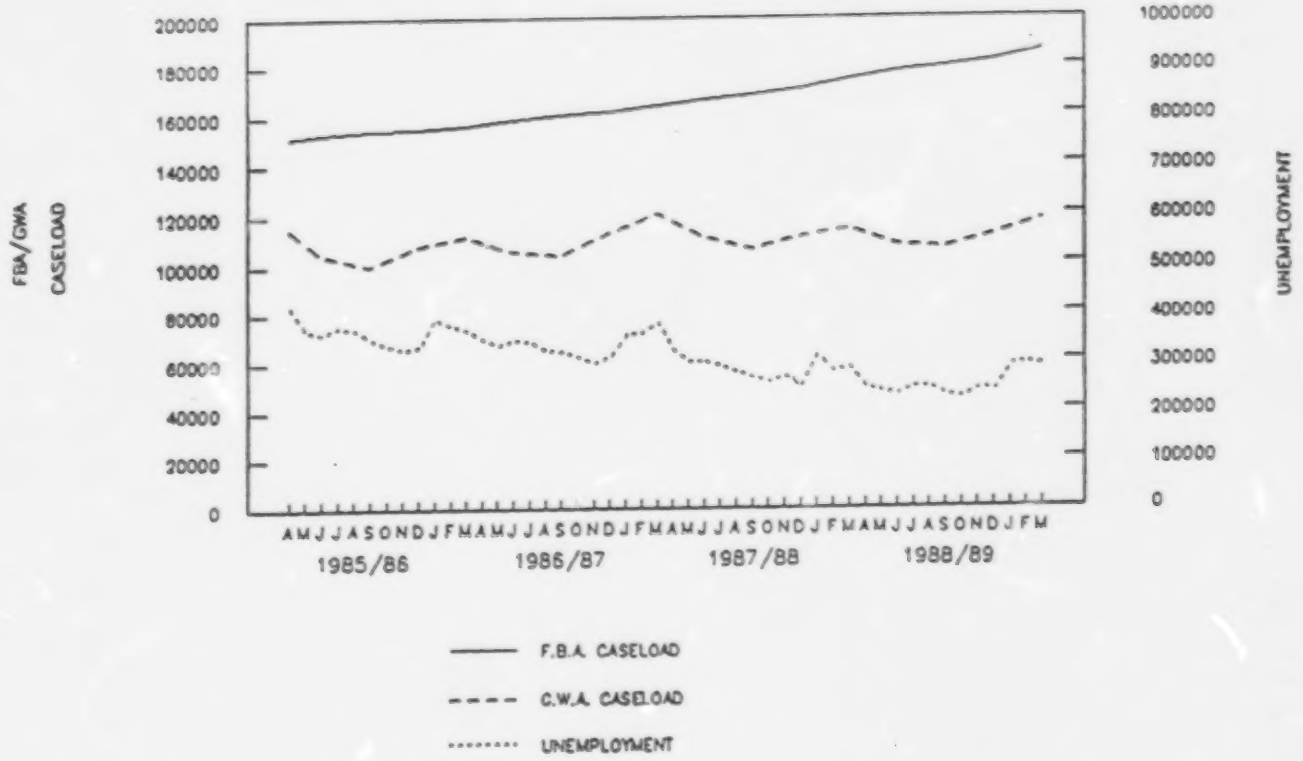


Source: Ministry of Community and Social Services.

Source: Ontario, Social Assistance Review Committee, Transitions (Toronto: The Committee, 1988).

INCOME MAINTENANCE

COMPARISON OF CASELOAD TRENDS AND TRENDS IN UNEMPLOYMENT



Source: Ministry of Community and Social Services, Program & Resources Summary, 1989-90 Estimates (Toronto: The Ministry, 1989)

APPENDIX A

Dissenting Opinion of the New Democratic Members of the Committee

Dissenting Opinion of the New Democratic Party Members of the Committee

Nothing can be more unacceptable than the existence of hunger when the resources are at hand to allay it. No strategy to allay that hunger is acceptable if it does not propose effective action at the earliest possible moment.

During the hearings of the committee food bank operators, emergency food services, their consumers and their network of supporters portrayed in graphic detail the crisis of hunger afflicting a minimum of 196,000 persons monthly in Ontario, the largest single group of whom are children. Equally graphic was their account of the strained resources and overextended operations of a private charity system trying to cope with growing numbers who do not fit the mould of traditional emergency cases, whose only problem is insufficiency of income, whether from work or social assistance. These food service providers consider it quite unacceptable that they have unwillingly and increasingly become an institutionalized part of Ontario's social security system, making up for the insufficiency of social assistance and minimum wages.

As New Democratic Party members of the committee we believe other members of the committee recognize the seriousness of the problem. We are pleased that they have accepted the larger part of the four-year end hunger strategy we laid before the committee. What we cannot accept is the refusal of the Liberal government members to call upon the government to include the following major income support measures in the 1990-91 budget as the first steps of this end hunger strategy:

1. the completion of the first and second year social assistance rate increases as recommended by SARC (including inflation adjustment)

2. the restoration of the minimum wage to its 1975 purchasing power (from the current $5.00 to $6.50) and thereafter its increase to 65% of the average industrial wage.

Their refusal to support such early action on these two crucial points

leads us to conclude that the government has no intention of including any major new income support measures for the poor in the coming budget. To us that is intolerable.

Richard Allen, the NDP Member for Hamilton West who called for these hearings before the Social Development Committee, did so because of the general desperation among emergency food providers that they were doing a job which was not properly theirs but belonged to government income support programs. Many were concluding that as long as they did so, the government would not resume its responsibility. To expect them to continue in that role is, in our view, an improper exploitation of community goodwill and voluntary resources.

Moreover, New Democrats consider that it is at once an injustice and an insult to scores of thousands of Ontarians who are able to manage their own affairs, that they should be driven through simple income inadequacy to resort to the private charity of food banks to put food on the table. New Democrats are further aware through their contacts with poverty groups that there are many more hungry who refuse to patronize emergency food services - disabled people who simply decide not to eat the last few days of the month or single mothers who do without for themselves and "make do" for their infants by watering the formula.

We believe that all these people have a right to a sufficiency of income so that they may satisfy their needs in the private market like all other competent persons. Not only is that just, but it is the simplest, least bureaucratic way of meeting their problem.

Indeed, New Democrats were more alarmed than reassured by the attempt of the Minister of Community and Social Services to pre-empt the headlines on the first day of hearings. He made no reference whatsoever to critically needed new measures of income adequacy, but contented himself with references to the merger of family benefits and general welfare legislation, the annual inflation level adjustment in already inadequate rates, and an increase in working mothers under the STEP program which amounts to about 2.5% of the FBA caseload.

In the face of this statement and in the light of what we were told time and again by food service providers, the failure of the committee to call for action on social assistance rates in the coming budget is a dereliction

of committee responsibility. Likewise, the urgency of major action on the minimum wage in the coming budget cannot be avoided by the committee given the failure of the Liberal government over the past five years to make up the serious loss of purchasing power of the minimum wage in the last ten years of the previous government.

Finally, as New Democrats, we were appalled in the course of the presentation by the Ministry of Health to discover how infinitesmal a part of that ministry's agenda is devoted to the relationship between hunger and health and more generally between poverty and health in Ontario. Testimony made it abundantly plain the enormous health and other social costs the province bears by its failure to meet head-on the fact of poverty and hunger in the midst of plenty in Ontario.

The government cannot plead a lack of resources in a time of general prosperty in the wealthiest province in the country. The treasurer has announced a surplus on his books. It would be unconscionable for him not to tackle forthwith the serious monthly deficit of scores of thousands of households in Ontario which drives them in such large numbers to patronize foodbanks all across this province.

Respectfully submitted:

Richard Allen, MPP
Richard Johnston, MPP

Opseu:593

APPENDIX B

List of Witnesses

APPENDIX B

LIST OF WITNESSES

From the Ministry of Community and Social Services
(MCSS)

Charles Beer, M.P.P., Minister

From the Daily Bread Food Bank
(DBFB)

Sue Cox
Gerard Kennedy

From the North York Harvest Food Bank
(NYH)

Loren Fried

From Food Share Metro Toronto
(FS)

Richard Yampolsky

From the Parkdale Activity and Recreation Centre
(PARC)

David Littman
Don Sharman
Michele Williams

From the Scarborough Crossroads Family Resource Centre Inc.
(SCF)

Julie Morassutti

From the Yonge Street Mission
(YSM)

Bonnie MacKenzie
Marilyn Savoy

From Oakville Fairshare
(OFS)

Paul Tennyson

From Stop 103
(SO)

Richard Meyer

From the Regional Food and Shelter Advisory Committee (Hamilton)
(RFSA)

Ross Robinson
Joe Rogers, St. Matthews House
Marti Karl, Mission Services
Richard MacPhee, Good Shepherd Centre
Helen Geagan
Birgitt Bolton, Wesley Urban Ministries

From Partners in Mission Food Bank (Kingston)
(PIM)

Suzanne Flanagan

From the Waterloo Region Food Bank
(WRFB)

Carolyn Fast
Bev Jackson

From the Belleville Gleaners Food Bank
(BG)

Anne Doef
Paul Daradick

From the Cooperative Housing Association of Ontario
(CHAO)

Bill Morris
Dale Reagan

From the Emergency Food and Clothing Centre, Ottawa

Judy Arnold

From the Emergency Service Providers of Ottawa
(EFS)

Sandy Scott

From the Ministry of Health
(MOH)

Roch Khazen, Chief, Family Health
Mara Komuvesh, Consultant, Public Health Nutrition

Nancy Amidei

From McMaster University

Don Offord

From the National Anti-Poverty Organization
(NAPO)

Havi Eichenberg

From the Toronto Childrens' Breakfast Club and Metro Toronto Housing Authority
(TCBC)

Richard Gosling

From St. Paul's Catholic Church
(SPCC)

Tom Day

From the Toronto Board of Health Food Council
(TBH)

Fiona Nelson

From Chatham Outreach for Hunger
(COH)

Robert Smith

From the Income Maintenance for the Handicapped Coordinating Group
(IMH)

John Southern
Dorothy Heard
Suzanne Schembri

From the Ontario SARC Network
(SARC)

Brian Heyday

From the Ontario Coalition Against Poverty
(OCAP)

John Clarke

From the Interfaith Social Assistance Review Coalition
(ISARC)

Bob Cuyler
David Pfrimmer
Bill Major
Jennifer Harris

From the Ontario Council of Agencies Serving Immigrants
(OCASI)

Howard Sinclair-Jones, Executive Director
Barbara Isaac
Consuelo Rubio

From the Native People's Parish
(NPP)

Jim Froh

From the Catholic Charities Soup Kitchen, Sudbury
(SKS)

Kaireen Crichton

Other input/briefs received:

Metro Action Group on Child Poverty
(MAG)

Steering Committee on Social Assistance
(SCSA)

Brantford Food Banks and Unemployment Help Centre
(UHC)

APPENDIX C

List of Exhibits

STANDING COMMITTEE ON SOCIAL DEVELOPMENT

EXHIBIT LIST

EXHIBIT NO. 2/09/001	MINISTRY OF COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES - The Honourable Charles Beer, M.P.P., Minister, address to the Committee, 5 March 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/002	NORTH YORK HARVEST FOOD BANK - Submission entitled "Suburban Hunger in Metro".
EXHIBIT NO. 2/09/003	FOODSHARE METRO TORONTO - Submission dated 5 March 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/004	STOP 103 - Submission concerning food banks.
EXHIBIT NO. 2/09/005	DAILY BREAD FOOD BANK - Submission concerning food bank use in Ontario.
EXHIBIT NO. 2/09/006	HAMILTON-WENTWORTH REGIONAL FOOD AND SHELTER ADVISORY COMMITTEE - Submission dated 5 March, 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/007	PARTNERS IN MISSION FOOD BANK - Submission concerning food banks in Kingston dated 1 March 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/008	CO-OP HOUSING - AFFORDABLE SOLUTIONS - Submission dated 5 March 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/009	EMERGENCY FOOD AND CLOTHING CENTRE, OTTAWA - Submission dated 5 March 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/010	DR D. R. OFFORD - Presentation entitled "Economic Disadvantage and the Well Being of Children and Families".
EXHIBIT NO. 2/09/011	NATIONAL ANTI-POVERTY ORGANIZATION - Submission given by Havi Eichenberg.

EXHIBIT NO. 2/09/012	"THE REAL STORY" - American statistics concerning agricultural income, bank loan volume and debt.
EXHIBIT NO. 2/09/013	SUPPORT LETTERS - Children's Breakfast Club.
EXHIBIT NO. 2/09/014	FATHER TOM DAY - Submission.
EXHIBIT NO. 2/09/015	DEPARTMENT OF PUBLIC HEALTH, TORONTO - Progress Report concerning the Proposal for the Toronto Food Council.
EXHIBIT NO. 2/09/016	INCOME MAINTENANCE FOR THE HANDICAPPED CO-ORDINATING GROUP - Submission dated 6 March 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/017	ONTARIO SOCIAL ASSISTANCE REFORM COMMITTEE NETWORK (SARC) - Submission dated 6 March 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/018	THE INTERFAITH SOCIAL ASSISTANCE REFORM COALITION - Submission entitled "Dignity Not Charity - Toward the Elimination of Food Banks".
EXHIBIT NO. 2/09/019	ONTARIO COUNCIL OF AGENCIES SERVING IMMIGRANTS (OCASI) - Submission entitled "Time for Action: Multiculturalism and Social Assistance".
EXHIBIT NO. 2/09/020	CATHOLIC CHARITIES SOUP KITCHEN - Submission.
EXHIBIT NO. 2/09/021	GERARD KENNEDY - Brief entitled "Ending the Ontario Hunger Crisis - A Question of Responsibility".
EXHIBIT NO. 2/09/022	DAVID NEUMANN, M.P.P. - Food Bank Situation in Brantford.
EXHIBIT NO. 2/09/023	RESCUE ME - Collection of Community Recommendations on Homelessness, Hunger and Poverty in Ontario.

EXHIBIT NO. 2/09/024	METRO ACTION GROUP ON CHILD POVERTY - Letter to the Clerk of the Committee dated 7 March 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/025	REPLY TO QUESTIONS RAISED AT FOOD BANKS HEARINGS - dated 6 March 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/026	STEERING COMMITTEE ON SOCIAL ASSISTANCE - Letter to the Chair dated 28 February 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/027	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE - Bibliography of available documents on food banks.
EXHIBIT NO. 2/09/028	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE - Background briefing on food banks in Ontario.
EXHIBIT NO. 2/09/029	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE - Memorandum to Richard Allen, M.P.P. regarding Economic Impact of Substantial Increase in the Minimum Wage.
EXHIBIT NO. 2/09/030	PARTNERS IN MISSION FOOD BANK - Letter dated 15 March 1990 to the of the Committee supplementary to their presentation to the Committee on 5 March 1990.
EXHIBIT NO. 2/09/031	THE INTERFAITH SOCIAL ASSISTANCE REFORM COALITION - Letter dated 12 March 1990 to the Clerk of the Committee supplementary to their presentation to the Committee on 6 March 1990.

Ontario

Comité permanent des affaires sociales

Rapport sur les banques alimentaires

2e Session de la 34e Législature
39e année du règne d'Elizabeth II

ISBN 0-7729-6938-8

Comité permanent

des affaires sociales

Rapport sur les banques alimentaires

2e Session de la 34e Législature
39e année du règne d'Elizabeth II

STANDING COMMITTEE ON
SOCIAL DEVELOPMENT

Ontario

LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

COMITÉ PERMANENT
DES AFFAIRES SOCIALES

L'honorable Hugh Edighoffer,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur,

Le Comité permanent des affaires sociales a l'honneur de vous présenter son rapport sur les banques alimentaires et le confie à l'Assemblée.

La présidente du comité,

Yvonne O'Neill.

Yvonne O'Neill.

Queen's Park
Avril 1990

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES

YVONNE O'NEILL
présidente

DAVID NEUMANN
vice-président

RICHARD ALLEN

DIANNE CUNNINGHAM

WALT ELLIOT

JOAN FAWCETT

BERNARD GRANDMAÎTRE

CAM JACKSON

RICHARD JOHNSTON
(Scarborough Ouest)

KEN KEYES

NORAH STONER

Todd Decker
greffier du comité

Lisa Freedman
greffier par intérim du comité

Alison Drummond
recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
ORIGINES ET SITUATION ACTUELLE	2
RAISONS FONDAMENTALES DE LA DEMANDE - BANQUES ALIMENTAIRES ET PAUVRETÉ	3
Seuils de faible revenu de Statistique Canada	3
Aide sociale	5
Faibles salariés	7
Logement	9
Urgences	12
GROUPES VULNÉRABLES	12
Enfants	12
Mères célibataires	13
Personnes handicapées ou vivant en dehors des établissements	13
Autochtones	15
Réfugiés	16
BANQUES ALIMENTAIRES - PROBLÈMES ET PERSPECTIVES	17
L'expérience américaine	17
Problèmes du système actuel de banques alimentaires	18
RÉFORME DE L'AIDE SOCIALE	19
PISTE	21
Allocation de logement	22
Avantages au titre des enfants	22
OBSERVATIONS	24
RECOMMANDATIONS	25
NOTES	28
ANNEXE A	
Opinion dissidente des néo-démocrates membres du Comité	
ANNEXE B	
Liste des témoins	
ANNEXE C	
Liste des annexes	

INTRODUCTION

Les 5, 6 et 8 mars 1990, le Comité permanent des affaires sociales a entendu les dépositions de plusieurs témoins venus parler du «phénomène de l'expansion des banques alimentaires en Ontario... et de la nécessité urgente de découvrir des stratégies permettant de remettre au gouvernement la responsabilité de nourrir ceux qui souffrent de la faim». Les banques alimentaires, les organismes de première ligne et les bénéficiaires de l'aide alimentaire en viennent tous à la même conclusion : les dons de nourriture font maintenant partie du système d'aide sociale et mendier sa nourriture est devenu une habitude pour de nombreuses personnes défavorisées en Ontario.

Pourtant, nous traversons une période de prospérité générale, où le taux de chômage est bas, et donc cette situation s'explique mal. Les témoins ont déclaré presque unanimement que Transitions, le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale (SARC), offre aux personnes à faible revenu vivant en Ontario un moyen de sortir du cercle vicieux de la dépendance. Jim Froh de la Native People's Parish a demandé au Comité de faire passer les «besoins des pauvres avant les désirs des riches» et de mettre en application les recommandations du SARC.

Beaucoup de témoins oeuvrant dans des banques alimentaires telles que North York Harvest ou Stop 103, toutes deux dans la communauté urbaine de Toronto, craignent de voir ces banques devenir un élément essentiel du système d'aide sociale. Il semble clair que le danger d'institutionnalisation existe.

- Dans l'un de ces services, Partners in Mission, 46,5 pour 100 des personnes accueillies sont envoyées par le personnel de l'aide sociale, et l'on observe le même phénomène à Hamilton et à Ottawa. (RFSA, EFS, FS : sigles de groupes qui ont fait une déposition devant le Comité. Pour une liste exhaustive des témoins avec leurs titres complets, consulter l'Annexe.)

- L'église catholique St-Paul a déclaré que son programme pourrait se prolonger indéfiniment si les conditions actuelles persistaient.

- Le réseau ontarien du SARC estime qu'il est acceptable de «colmater les brèches» à l'aide de programmes alimentaires, mais qu'une «infrastructure» permanente est inacceptable parce que ce n'est pas le rôle que devraient jouer les bénévoles et que la situation risque de se perpétuer.

Un certain nombre de témoins se sont faits l'écho de l'église St-Paul, qui a un programme de petits déjeuners à l'école dans le centre-ville de Toronto, en ajoutant que la distribution de produits alimentaires n'est pas une question de charité mais de justice.

- La Ontario Coalition Against Poverty a soulevé un point fondamental : il est humiliant de demander la charité pour ses besoins quotidiens et il est déplorable d'être obligé d'avoir recours aux oeuvres de bienfaisance pour subvenir à ces besoins.

- Le Toronto Board of Health's Food Council espère qu'un jour on pourra se passer des banques alimentaires. Il attribue le problème de la faim à l'inefficacité de la politique publique.

- Le représentant de Chatham Outreach for Hunger a déclaré que le soutien du revenu assuré par l'aide sociale ou même l'assurance-chômage ne suffisent pas et qu'il faudrait prévoir des montants supplémentaires pour la nourriture. Le sentiment de dignité que procure le fait de pouvoir acheter soi-même sa nourriture constitue la solution la plus souhaitable au problème de la faim.

ORIGINES ET SITUATION ACTUELLE

On définit les banques alimentaires comme étant des «oeuvres de bienfaisance, à but non lucratif, qui ramassent et emmagasinent des produits alimentaires pour ensuite les distribuer aux personnes nécessiteuses directement ou par l'entremise d'autres organismes, ou parfois des deux façons». Le premier organisme du genre au Canada fut mis sur pied en 1981 à Edmonton. Le système était déjà bien établi aux États-Unis, où la première banque alimentaire avait été fondée en 1966. Au Canada, la récession de 1982 à 1984 a entraîné la multiplication des banques alimentaires. Leur nombre est passé d'une seule en 1981 à 75 en 1984[1]. Un témoin de l'Organisation nationale anti-pauvreté a fait remarquer qu'en réalité la récession n'est vraiment terminée que dans le sud de l'Ontario. De toute évidence, le réseau d'aide alimentaire n'a pas diminué. Au contraire, ces organismes n'ont cessé de prendre de l'ampleur : il existait près de 180 programmes en 1989, desservant environ 378 000 personnes par mois[2].

Il est important de noter que le besoin de nourriture était le principal mais non l'unique facteur ayant contribué à l'expansion des banques alimentaires. Une autre raison a contribué à l'établissement de points de collectes centraux, plus particulièrement aux États-Unis : la quantité de nourriture gaspillée par l'industrie alimentaire, soit près du cinquième de toute la nourriture

produite aux États-Unis[3]. En effet, la plupart des banques alimentaires reçoivent plus des deux tiers de leurs approvisionnements de l'industrie plutôt que de dons publics[4].

En Ontario, la première banque alimentaire fut établie à Toronto, qui figure encore parmi les principaux utilisateurs de cette forme d'aide. La banque alimentaire Daily Bread a été constituée en personne morale en octobre 1983 et est entrée en activité en janvier 1984. Comme FoodShare l'a indiqué au Comité, l'aide alimentaire était déjà en un sens institutionnalisée, par exemple en 1982, quand le Winter Emergency Aid subventionnait des programmes alimentaires organisés par les églises. Déjà en 1985 la province comptait neuf banques alimentaires, et en 1989, 49 programmes desservaient 196 618 personnes, dont plus de 86 000 étaient des enfants[5].

La banque alimentaire North York Harvest a abordé le problème de plus en plus aigu de la faim dans les banlieues, où il était passé inaperçu. Soixante-dix pour cent de sa clientèle vit de l'aide sociale et près de la moitié des personnes recevant de la nourriture sont des enfants.

RAISONS FONDAMENTALES DE LA DEMANDE - BANQUES ALIMENTAIRES ET PAUVRETÉ

Selon la Ontario Coalition Against Poverty, «la question fondamentale serait la suffisance du revenu». Dans son mémoire, l'Organisation nationale anti-pauvreté recense au Canada 3,5 millions à 4 millions de pauvres et 1,2 million de personnes ayant recours aux banques alimentaires.

La présente section du rapport étudie les causes d'une pauvreté si extrême qu'elle oblige les indigents à recourir aux programmes alimentaires et que la Interfaith Social Assistance Review Coalition résume en ces mots : revenus insuffisants et loyers exorbitants.

Seuils de faible revenu de Statistique Canada

Les seuils de faible revenu qu'établit Statistique Canada sont couramment appelés «seuils de pauvreté». Cela présente toutefois certains problèmes de méthodologie et les montants calculés sont parfois jugés trop bas. D'ailleurs, le seuil de pauvreté calculé par les conseils de planification sociale selon la méthode du «panier de provisions», qui consiste à calculer le prix de tous les produits nécessaires pour survivre, est généralement plus élevé. Cependant, il y a certains

avantages à utiliser les seuils de Statistique Canada. En effet, Statistique Canada détermine chaque année les seuils de faible revenu de personnes et de familles habitant dans des zones de degrés d'urbanisation différents.

Les familles dont les revenus sont inférieurs aux limites de Statistique Canada dépensent normalement au moins 58,5 pour 100 ou plus de leurs revenus pour l'alimentation, le logement et l'habillement, ce qui pose certaines difficultés lorsqu'il s'agit d'acheter l'essentiel. En 1989, le seuil de faible revenu de différents ménages (ville de plus de 500 000 habitants, pour faciliter la comparaison avec les statistiques de revenu de Daily Bread ci-dessous) se calcule comme suit :

Une personne par ménage	12 148 $ (1 012 $/mois)
Deux personnes par ménage	16 027 $ (1 336 $/mois)
Trois personnes par ménage	21 440 $ (1 787 $/mois)
Quatre personnes par ménage	24 706 $ (2 059 $/mois)
Cinq personnes par ménage	28 790 $ (2 399 $/mois)[6]

La banque alimentaire Daily Bread publiait récemment des statistiques sur le revenu moyen des bénéficiaires de ses services. Voici leurs revenus mensuels moyens :

Une personne par ménage	525 $
Deux personnes par ménage	721 $
Trois personnes par ménage	814 $
Quatre personnes par ménage	893 $
Cinq personnes par ménage	977 $

Comme la précise dans la déposition de Daily Bread, la plupart des bénéficiaires ont des revenus de 50 à 60 pour 100 inférieurs au seuil de pauvreté. Les utilisateurs de banques alimentaires appartiennent généralement à l'un des groupes suivants : mères chefs de famille, personnes handicapées ou malades, faibles salariés, réfugiés et chômeurs. Un témoin de la Ontario Coalition Against Poverty a décrit au Comité la situation des bénéficiaires de l'aide sociale comme «un état de famine et de pauvreté régi par la loi».

Ci-dessous nous discuterons des diverses sources de revenu des personnes qui ont recours à la charité pour se nourrir. Nous exposerons aussi des témoignages de bénéficiaires sur les facteurs qui rendent ce recours inévitable.

Aide sociale

Les bénéficiaires des banques alimentaires reçoivent habituellement quatre types de revenu de l'aide sociale : l'aide sociale générale, les prestations familiales, le régime de revenu annuel garanti-D (GAINS-D) et le régime de revenu annuel garanti-A (GAINS-A). Ces programmes s'adressent à quatre groupes particuliers : les chômeurs temporaires, les personnes nécessitant une aide à plus long terme (habituellement des mères de jeunes enfants ou des personnes gravement malades), les personnes handicapées et les personnes de plus de 65 ans ayant de faibles revenus. Le niveau d'aide sociale offert varie en fonction du groupe dans lequel on classe la personne. Historiquement, le système «d'aide sociale» a toujours réparti ses ressources selon une hiérarchie de mérite : les personnes jugées aptes au travail occupant le rang le plus bas et les personnes âgées, le rang le plus élevé. Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur le caractère arbitraire des décisions prises en vertu de ce système.

Au cours du présent exercice, la charge moyenne mensuelle (personnes recevant directement des prestations dans la province) de chaque programme d'aide sociale se détaille comme suit :

ASG	111 070 (avec les personnes à charge, 193 260 bénéficiaires); sont admissibles à l'aide sociale générale les personnes jugées aptes au travail. Il s'agit de prestations à court terme administrées par les municipalités.
PF	180 527 (avec les personnes à charge, 354 097 bénéficiaires); sont admissibles aux prestations familiales les personnes qui ne sont pas censées travailler et le cas type est la mère (ce qui explique pourquoi certains témoins parlaient d'«allocation pour la mère».
GAINS-D	89 351 (compris dans les PF); le régime de revenu annuel garanti-D est offert aux personnes handicapées et est légèrement plus élevé compte tenu des dépenses inhabituelles auxquelles doit faire face la personne handicapée.
GAINS-A	1 875 (compris dans les PF)[7]; le régime de revenu annuel garanti-A est offert par le biais du système fiscal et automatiquement versé aux bénéficiaires admissibles à la Sécurité de la vieillesse.

Les montants d'aide sociale n'ont jamais suffi à maintenir les bénéficiaires même au seuil de pauvreté, quoique les montants varient en fonction du type d'aide à laquelle une personne a droit. Le tableau suivant illustre l'érosion de la valeur réelle de l'aide sociale pour différentes catégories de bénéficiaires.

Pourcentage du seuil de pauvreté de Statistique Canada obtenu grâce à l'aide sociale

Aide sociale générale	1975	1980	1986	1989
Personne seule	51,8	39,7	47,2	(54,7)
Couple, deux enfants	59,0	48,8	57,8	(62,9)
Prestations familiales				
Chef de famille monoparentale ayant un enfant	69,6	57,9	70,0	(77,5)
Couple, deux enfants	64,6	53,8	63,1	
GAINS-D				
Personne seule	70,4	55,2	64,9	(78,2)
Chef de famille monoparentale ayant un enfant	80,8	67,3	78,7	
Couple, deux enfants	71,9	59,8	68,7[8]	

Les statistiques de 1989 proviennent de calculs d'études de cas effectuées en Ontario par le ministère des Services sociaux et communautaires, Details of Changes to Ontario's Social Assistance Programs (Toronto : le ministère, mai 1989), tableau 8, et peuvent donc différer des hypothèses tirées des autres statistiques du tableau, qui ont été compilées par le Social Planning Council of Metropolitan Toronto (conseil de planification sociale de l'agglomération torontoise).

On a réussi à mettre un visage humain sur ces statistiques grâce aux bénéficiaires et au personnel des banques alimentaires qui ont fourni des témoignages émouvants sur la difficulté de nourrir une famille avec pour seule ressource l'aide sociale.

- La fille d'une bénéficiaire handicapée a dû abandonner l'école pour s'occuper de sa mère, qui ne reçoit de prestations familiales que pour elle-même et son fils. (Marilyn Savoy, utilisatrice de YSM).

- Des témoins du Scarborough Crossroads Family Resource Centre ont parlé d'une mère qui a perdu le droit aux prestations familiales pour sa fille de 18 ans encore à l'école; la mère a dû augmenter son nombre d'heures de travail, et la fille a dû payer l'impôt sur sa bourse d'études. Le témoin a fait remarquer que dans de tels cas les mères peuvent difficilement faire comprendre à leurs enfants qu'on a intérêt à se passer de l'aide sociale.

- Plusieurs témoins ont parlé du mal qu'ils avaient à abandonner l'aide sociale et des pénalités qu'entraîne le travail. (Michelle Williams, PARC, et Don Sharman, utilisateur)

- Un bénéficiaire a déclaré : «Les PF me rendent invisible»; parce qu'une adresse fixe est essentielle, même s'il s'agit d'un «hôtel à coquerelles», les pauvres ne sont pas visibles dans la rue. Ce témoin a aussi souligné qu'il perdrait son revenu s'il suivait un cours de formation. (Don Sharman, utilisateur de PARC)

- À la suite d'une méningite spinale et d'un accident d'automobile, un témoin doit vivre d'une rente d'invalidité lui laissant 30 $ par semaine pour la nourriture et ses autres besoins, une fois le logement payé. (Paul Daradich, utilisateur de BG)

- Un groupe a recommandé que des mesures soient prises immédiatement afin de mettre en oeuvre les recommandations contenues dans Transitions, pour éliminer les éléments de dissuasion et pour encourager les personnes à suivre une formation en vue d'un emploi. (OCASI)

De nombreux témoins ont recommandé des modifications à l'aide sociale. Elles sont énumérées dans l'une des sections suivantes qui traite des modifications apportées récemment au système. Tous les témoins qui ont abordé cette question étaient d'avis qu'il fallait mettre fin à l'utilisation des banques alimentaires au moyen d'une réforme de l'aide sociale.

Faibles salariés

Un quart des familles pauvres vivant au Canada (statistiques de 1987) et en Ontario (statistiques de 1986) comptaient au moins un membre travaillant à plein temps[9]. L'érosion de la valeur du salaire minimum est l'un des facteurs qui les rend vulnérables à la pauvreté. En 1975, une

personne célibataire en Ontario pouvait se maintenir au niveau du seuil de pauvreté en travaillant à plein temps au salaire minimum, et il en allait de même pour un couple à double revenu travaillant à plein temps ayant deux enfants. Cependant, en 1988, les mêmes ménages occupant les mêmes emplois à plein temps, au salaire minimum, ne pouvaient gagner plus des trois quarts d'un revenu au niveau du seuil de pauvreté. Comme le mentionnait un témoin de l'Organisation nationale anti-pauvreté, le Conseil économique du Canada déclare que 50 pour 100 des emplois créés depuis 1980 sont de «mauvais emplois», en ce sens que deux personnes travaillant à plein temps ne peuvent subvenir aux besoins d'une famille. Le même témoin a ajouté que la situation «continuera d'empirer».

À Edmonton, la clientèle des banques alimentaires a baissé de «plusieurs milliers» lorsque le salaire minimum de la province est passé de 3,50 $/h à 4,50 $/h au printemps de 1989; mais, selon Gerard Kennedy de la banque alimentaire Daily Bread, la tendance à la baisse dans cette ville était déjà amorcée depuis le moment où le système d'aide sociale avait commencé à distribuer des fonds d'urgence[10].

Les faibles salariés constituent 17 pour 100 de la clientèle de Daily Bread, quoique ce pourcentage soit plus faible dans les banlieues de Toronto[11]. Cependant, des fournisseurs ont déclaré devant le Comité que le nombre de travailleurs forcés d'utiliser les banques alimentaires semblait à la hausse dans les autres régions.

> On a servi 263 personnes/mois à Oakville en 1988; 485/mois en 1989 (35 pour 100 de faibles salariés); et cette tendance à la hausse se poursuit en 1990 (OFS).
>
> Des témoins venant de Hamilton ont déclaré que dans leur ville les faibles salariés constituent déjà le groupe le plus nombreux ayant recours aux oeuvres de bienfaisance pour se nourrir.
>
> Jusqu'à 75 pour 100 des bénéficiaires de la région rurale de Waterloo sont des faibles salariés. La banque alimentaire de la région de Waterloo estime que les modifications apportées au système d'aide sociale n'y changeront rien. Dans la ville de Waterloo, un pourcentage croissant de faibles salariés utilisent les banques alimentaires et leur situation est encore pire que celle des bénéficiaires de prestations familiales.

Étant donné les faibles taux de chômage du sud de l'Ontario, il est plutôt normal que les chômeurs aptes au travail ne constituent qu'une minorité parmi les utilisateurs de banques

alimentaires, soit 12 pour 100 à Toronto selon le dernier recensement[12]. Cependant, les personnes vivant dans des régions où l'économie est dynamique en Ontario, et certainement aussi dans d'autres régions du pays, risquent fort de manquer d'argent pour boucler leur fin de mois, et ce, en raison du chômage. En général, le problème ne vient pas de l'insuffisance de l'assurance-chômage, mais des taux réduits d'aide sociale octroyés aux personnes «aptes au travail», tel qu'il ressort de la distinction établie de tout temps entre les PF et l'ASG. Le taux d'utilisation de l'ASG suit de très près les fluctuations du marché du travail (voir Annexe). Les Belleville Gleaners ont aussi mentionné que la période d'attente précédant l'arrivée du premier chèque d'assurance-chômage obligeait certaines personnes à avoir recours à leur programme alimentaire.

Les témoins ont émis plusieurs recommandations concernant les faibles salariés :

> Les faibles salariés devraient être informés lorsque des modifications au système d'aide sociale peuvent les rendre admissibles à recevoir l'aide financière (voir ci-dessous, au paragraphe PISTE).
>
> Partners in Mission affirme que le gouvernement devrait relever le salaire minimum à 6,50 $/h pour tenir compte de l'augmentation du coût de la vie.
>
> La banque alimentaire Daily Bread a déclaré qu'une substantielle augmentation du salaire minimum aiderait les faibles salariés et réaliserait l'harmonisation des systèmes de revenus recommandés par le SARC.

Logement

Le logement est la nécessité la plus urgente et la plus onéreuse à payer pour les personnes ayant un faible revenu. Évidemment, plus la crise du logement est grave, plus le pourcentage de logements inoccupés est faible, et plus le loyer est élevé, plus les faibles salariés et les personnes démunies ont recours aux banques alimentaires. Dans l'agglomération torontoise, le pourcentage de logements inoccupés en octobre 1989 était de 0,2 pour 100 et 10 000 logements en maisons de chambres ont disparu entre 1975 et 1985[13]. À Ottawa, en octobre 1989, le pourcentage de logements inoccupés était de 1,2 pour 100, tandis que 1 600 (sur un total de 1 800) chambres dans des garnis ont disparu entre 1974 et 1986[13]. Ainsi, l'offre est limitée et les coûts sont très élevés. Même les gens qui ont un revenu bien supérieur au seuil de pauvreté ne peuvent songer à s'acheter une maison, et les loyers deviennent de moins en moins abordables. En octobre 1989, le

loyer moyen d'un appartement avec deux chambres à coucher atteignait 643 $ (mais 1 024 $ pour un appartement vacant), 619 $ à Ottawa et 568 $ à Windsor[14]. La banque alimentaire Daily Bread a constaté que le revenu moyen de sa clientèle, une fois le loyer payé, avait diminué de 20 pour 100 depuis le milieu de 1988.

L'état du marché des logements locatifs privés importe beaucoup pour les assistés sociaux, ainsi que pour les personnes à faible revenu, car seule une infime minorité a accès aux logements publics (voir Annexe; 21,5 pour 100 des bénéficiaires des PF et de l'ASG vivent dans des logements de la S.L.O. (Société de logement de l'Ontario), 4 pour 100 en établissements médico-sociaux). Les autres bénéficiaires de l'aide sociale, 75 pour 100, et pratiquement tous les faibles salariés, doivent chercher un logement sur le marché privé.

Lorsque le loyer moyen ou le loyer des appartements vacants se compare aux montants d'aide sociale ou au salaire minimum, on comprend facilement pourquoi les personnes à faible revenu doivent souvent faire un choix cruel entre la nourriture et le logement. Le SARC a étudié cette question en profondeur et a émis bon nombre de recommandations détaillées (recommandations 228 à 248 dans Transitions). Le SARC a opté pour une méthode à deux volets : augmenter les subventions au logement pour les assistés sociaux, ce qui a déjà été fait (voir p. 21), et accroître le nombre de logements abordables. Les témoins ont pratiquement tous mentionné cette question :

> La banque alimentaire Daily Bread a fait observer que les montants d'aide sociale n'augmentaient pas au même rythme que les loyers.
>
> La mission Yonge Street a déclaré que le problème de «l'extorsion de loyer» touche particulièrement les bénéficiaires des PF et les faibles salariés.
>
> Le coût des logements a contribué à l'utilisation accrue des banques alimentaires à Waterloo, Belleville et Chatham. (WRFB, BG, COH)
>
> La Co-operative Housing Association of Ontario a déclaré que les programmes de logement n'ont pas été bien conçus pour les personnes démunies ou leur sont devenus inaccessibles et elle affirme aussi que les programmes fédéraux-provinciaux à coûts partagés sont moins nombreux.
>
> Le Toronto Board of Health a fait remarquer que l'arrivée des banques alimentaires a coïncidé avec la spéculation immobilière à Toronto. Il préconise de meilleures politiques de logement, qui laisseraient aux locataires assez d'argent pour se nourrir.
>
> Les personnes démunies ont tendance à déménager plus souvent que le reste de la population, ce qui est particulièrement coûteux lorsqu'il faut payer immédiatement les

premier et dernier mois de loyer. Plusieurs témoins ont soulevé cette question, étudiée plus en détail ci-dessous dans l'optique des personnes handicapées. (PARC, IMH, YSM)

En réponse à une question sur le coût du logement, Nancy Amidei, qui mène la lutte anti-pauvreté à Washington, a cité quelques programmes américains qui donnent de bons résultats : ils comportent habituellement des ententes en vertu desquelles les promoteurs doivent construire des HLM afin d'obtenir l'autorisation d'entreprendre des projets plus onéreux. Cette méthode réussit particulièrement bien à Los Angeles, et, à Washington D.C., une association de logements à prix modique essaie des méthodes analogues.

Les témoins ont émis les recommandations suivantes sur le logement :

La pénurie de logements abordables est un problème à long terme et généralisé à l'échelle provinciale. Les crédits du gouvernement, idéalement 3 pour 100 des dépenses provinciales, devraient aller au secteur à but non lucratif pour la construction de logements abordables. (CHAO, SCSA)

Le processus de révision des loyers s'avère compliqué et onéreux pour les locataires à faible revenu. La province devrait rendre le processus d'appel plus accessible aux groupes à faible revenu. (DBFB, SCSA)

En réponse aux questions du Comité, certains témoins ont souscrit à l'idée de l'établissement d'un «plafond» sur les loyers des personnes dans le besoin, et presque tous les témoins ont appuyé les recommandations du SARC sur le logement, que nous avons mentionnées précédemment. (NYH, IMH, EFS)

Urgences

Lorsque l'essentiel devient si difficile à obtenir, beaucoup de circonstances peuvent donner lieu à des urgences. Les faibles salariés sont particulièrement vulnérables : n'étant généralement pas admissibles aux régimes de soins dentaires ou de médicaments, ils peuvent se voir obligés, en cas de maladie, de recourir aux banques alimentaires, temporairement ou à plus long terme. Une étude effectuée à Ottawa indique clairement que, pour les bénéficiaires de l'aide sociale, les «urgences» font aussi partie de la vie : chaque mois la demande de services d'urgence connaît un point culminant avant l'arrivée des chèques de l'aide sociale, et d'autres témoins devant le Comité ont confirmé l'existence de ce phénomène (PIM, ISARC, OCAP)[15].

GROUPES VULNÉRABLES

Plusieurs personnes ont parlé devant le Comité des groupes particulièrement touchés par la pauvreté et qui dépendent des banques alimentaires.

Les enfants

De nombreux temoins ont mentionné les risques particuliers qui menacent les enfants de familles pauvres et ont discuté des programmes conçus pour les aider.

- Les effets de la pauvreté sur la santé des enfants ont été documentés par l'Ontario Child Health Study et discutés en comité par le docteur Dan Offord. L'étude prouvait que les enfants de familles pauvres risquent trois fois plus que les autres enfants de souffrir de troubles psychiatriques et deux fois plus de souffrir de problèmes de santé chroniques.

- Le docteur Offord a aussi suggéré que les programmes d'aide à l'enfance devraient profiter d'un meilleur financement et comporter certaines dispositions d'intervention précise. Par exemple, dans les familles défavorisées, 28 pour 100 des filles abandonnent l'école à l'âge de 11 ans, et il faut aborder ce problème en mettant sur pied des programmes précis.

- Le Toronto Board of Health a rappelé que les répercussions négatives de la pauvreté sur la réussite scolaire sont bien connues. Des programmes scolaires d'alimentation pourraient contribuer à régler ce problème. Pour être efficace, le programme devrait être universel, ce qui serait facilement réalisable puisque les enfants doivent obligatoirement fréquenter l'école.

- En réponse à une question sur les différences qui existent entre les enfants des milieux ruraux et urbains, le docteur Offord a déclaré que la pauvreté est l'indice le plus visible du mauvais état de santé d'un enfant, mais que d'autres facteurs, y compris le fait qu'il vit à la campagne ou en ville, peuvent aussi constituer d'importants éléments de risques.

- En réponse à une question, le ministère de la Santé a déclaré ne pas effectuer de suivi des effets à long terme sur la santé des enfants de l'alimentation assurée par les banques alimentaires.

- Le Toronto Children's Breakfast Club, un programme torontois servant des petits déjeuners, avait initialement été mis sur pied pour réduire l'absentéisme scolaire. Il sert maintenant 1 500 enfants. Il est efficace, mais doit utiliser des aliments provenant des banques alimentaires, qui ne sont pas des plus nutritifs.

- Le Metro Action Group on Child Poverty a déclaré que le remède actuel à la pauvreté, procuré en partie par les banques alimentaires, perpétue la pauvreté chez les enfants. Il recommande que le gouvernement provincial entreprenne à court terme d'améliorer l'aide sociale et à long terme de négocier avec les autres provinces l'établissement d'avantages au titre des enfants comme l'avait recommandé le SARC.

Mères Célibataires

Au Canada, la pauvreté guette en premier lieu les femmes chefs de famille monoparentale. Récemment, le fait que la pauvreté est de plus en plus un problème féminin a beaucoup attiré l'attention en Ontario, surtout à la suite de la publication du rapport du SARC. La pauvreté guette les femmes de deux manières : insuffisance de l'aide sociale et médiocrité des salaires.

- Plus de la moitié des familles monoparentales dont une femme est le chef de famille vivent dans la pauvreté.

- Le taux de la pauvreté dans ce groupe est demeurée stable depuis 1973 (de 58 pour 100 en 1973 à 56 pour 100 en 1986).

- En Ontario, exactement 50 pour 100 des familles dont une femme est chef de famille étaient pauvres en 1986[16].

- Les mères seul soutien de famille forme le tiers, et avec leur famille, plus de la moitié de la population totale des bénéficiaires de l'aide sociale[17].

Personnes handicapées ou ayant quitté les établissements médico-sociaux

La situation des malades psychiatriques vivant en dehors d'un établissement, c'est-à-dire au sein de la communauté, est bien connue, mais elle semble se distinguer de celle des personnes souffrant d'autres types d'incapacité. Les personnes qui souffrent d'un handicap physique ou mental sont plus ou moins vouées au chômage chronique et à vivre de l'aide sociale ou de l'indemnisation des

accidents du travail. Trente pour cent des bénéficiaires de l'aide sociale souffrent d'une invalidité (environ 90 000 personnes), mais en Ontario la majorité de cette population (plus d'un million de personnes) ne reçoit pas d'aide sociale[18].

Comme mentionné plus haut, les prestations reçues dans le cadre du GAINS-D, l'aide sociale pour les personnes handicapées, sont, de tous les programmes, celles qui se rapprochent le plus du seuil de pauvreté. Le rapport SARC a conclu que ces taux plus élevés sont justifiables étant donné les dépenses plus nombreuses que génère un handicap. Comme les témoignages entendus par le SARC et ce Comité l'ont montré, les personnes handicapées, qu'elles travaillent ou dépendent de l'aide sociale, risquent souvent de tomber sous le seuil de pauvreté. Le Income Maintenance for the Handicapped Coordinating Group a présenté au Comité un exposé particulièrement riche de renseignements.

- Sur le marché du travail, les personnes handicapées sont souvent victimes de préjugés, ce qui explique pourquoi 70 à 80 pour 100 des aveugles sont au chômage. Ces personnes estiment que les banques alimentaires les rabaissent au rang de mendiants et refuseront souvent de les utiliser, même en cas de besoin.

- Les emplois mal rémunérés ne constituent pas la solution aux problèmes des bénéficiaires de l'aide sociale. Les personnes handicapées ont besoin de programmes mieux adaptés à leurs difficultés que le programme PISTE. Les témoins du IMH ont aussi affirmé que les «personnes handicapées devaient faire semblant d'être démunies de tout pour obtenir des services», et que le programme d'appareils et de prothèses du ministère de la Santé souffre d'une insuffisance de fonds.

- Les bénéficiaires de l'aide sociale se trouvent souvent aux prises avec un «endettement chronique» et ont des difficultés à trouver un logement convenable.

- Les témoins ont donné des exemples de personnes ayant dû recourir aux banques alimentaires : après la mort de leur mère, une femme a pris en charge son frère handicapé mental et s'est vu refuser le droit aux prestations familiales; dans un autre cas, le refus concernait un couple souffrant d'invalidité.

- Suite à une maladie, une bénéficiaire a vu ses revenus diminuer de façon dramatique l'obligeant à changer 15 fois d'adresse en un an. Elle explique que les banques alimentaires ne répondent pas à ses besoins; elle aurait préféré avoir un peu d'argent pour s'acheter elle-même des repas équilibrés. (Dorothy Heard, IMH)

- On a attiré l'attention du Comité sur la recommandation de Transitions selon laquelle lorsqu'un besoin particulier est indispensable à une personne, ce besoin devrait obligatoirement se traduire par une prestation. (SCSA, IMH)

Autochtones

Les autochtones du Canada, qu'ils soient jeunes ou vieux, hommes ou femmes, établis dans des réserves ou en dehors, risquent souvent de vivre dans la pauvreté et de nécessiter une aide alimentaire. Les Indiens inscrits vivent mieux en Ontario qu'ailleurs au pays, principalement parce que l'Ontario compte la plus forte proportion d'Indiens habitant en dehors des réserves. Le témoin de la Native People's Parish a précisé que la raison principale de cet exode était la recherche d'un emploi. Néanmoins, leur taux de chômage et de non-participation à la population active demeure très élevé[19]. Le témoin a aussi expliqué que la communauté autochtone, venant de différentes réserves et de différentes Premières Nations, forme dans la ville une minorité isolée et invisible, reléguée dans des logements médiocres et des emplois sans sécurité. Dans l'agglomération torontoise, on compte plus de 40 000 autochtones qui doivent déménager peu à peu vers les banlieues parce que les logements à prix modique disparaissent du centre-ville.

En 1980 les paiements de transferts constituaient la majorité ou la totalité du revenu de plus du quart des Indiens établis dans des réserves. Le pourcentage d'Indiens en dehors des réserves vivant de ces paiements de transferts était inférieur, soit 17 pour 100, mais leur salaire demeure moins élevé que celui des autres Canadiens[20].

Tout comme les autres groupes à risque, les autochtones doivent affronter des problèmes beaucoup plus fondamentaux que les urgences alimentaires pour lesquelles les banques temporaires sont conçues, comme l'a expliqué la Native People's Parish dans un exposé émouvant.

- La nourriture est au centre de la vision du monde des autochtones.
- L'utilisation des banques alimentaires par les enfants autochtones est particulièrement troublante, surtout si l'on sait que les jeunes autochtones sont aussi susceptibles de se retrouver dans des foyers d'accueil ou d'adoption avec des non-autochtones.
- Les banques alimentaires ne servent pas les autochtones adéquatement. De plus elles détournent l'attention de l'aide qui serait vraiment nécessaire, encouragent la dépendance et «nous font accepter la faim comme étant le lot des pauvres».
- En réponse à une question, le témoin a aussi déclaré qu'il avait l'impression que les autochtones ne retournaient pas dans les réserves à cause des récentes modifications apportées au statut des Indiens (Projet de loi C-31). Certaines bandes indiennes ont vu

leur population s'accroître, mais la plupart du temps les autochtones s'établissent là où ils habitaient avant les modifications.

Réfugiés

Les réfugiés constituent aussi un groupe susceptible de nécessiter une aide alimentaire d'urgence. Contrairement aux immigrants, les réfugiés ont été forcés de quitter leur pays natal pour émigrer au Canada et ils arrivent parfois ici sans posséder de formation professionnelle pouvant leur donner accès au marché du travail. De plus, ils doivent attendre que le gouvernement fédéral leur délivre un permis de travail[21].

Les délégués d'organismes d'aide aux immigrants et aux réfugiés ont fourni un témoignage éloquent au Comité. Pour comprendre l'ampleur du problème, il faut savoir que 21 pour 100 des organismes d'aide aux immigrants distribuent des aliments et que plus de 80 pour 100 aident leur clientèle à accéder au système d'aide sociale. Cependant, seulement 20 pour 100 reçoivent des fonds du ministère des Services sociaux et communautaires. Enfin, les réfugiés se heurtent à un accès limité au marché des logements locatifs ainsi qu'au coût élevé du logement, et sont généralement cantonnés dans des emplois mal rémunérés.

L'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants préconise les mesures suivantes :

- Entrée en vigueur immédiate des recommandations du SARC concernant les services aux immigrants, particulièrement ceux qui font l'objet d'ententes de parrainage (57 000 des 180 000 immigrants reçus en 1989 entraient dans la catégorie «familiale»), et qui ne sont pas encore admissibles à l'aide sociale.
- Reconnaissance du droit des immigrants à avoir accès aux mêmes services et avantages que tous les autres habitants de la province.
- La province devrait faire pression sur le gouvernement fédéral en vue d'accélérer la délivrance des permis de travail aux réfugiés.

BANQUES ALIMENTAIRES - PROBLÈMES ET PERSPECTIVES

L'expérience américaine

Le Comité a écouté la déposition de Nancy Amidei, membre d'un groupe de pression contre la pauvreté établie à Washington D.C. Elle a présenté un aperçu du système américain, ainsi que des conseils utiles sur divers aspects de l'expérience américaine à éviter en Ontario.

- La récession du début des années 80 et les restrictions budgétaires ont provoqué aux États-Unis la même réaction charitable qu'en Ontario. Les programmes desservent maintenant un nouveau type de bénéficiaires : la famille de faibles salariés avec enfants, qui est aux prises avec un «besoin chronique de nourriture» et des problèmes de logement.
- Cependant, les programmes alimentaires ne constituent pas le remède aux salaires médiocres, au coût élevé du logement, aux restrictions budgétaires ni à la faim à long terme. Ils ne peuvent accomplir ce travail colossal qu'on leur a mis entre les mains.
- Ces programmes détournent l'attention des efforts nécessaires à la résolution des problèmes de pauvreté. Le Canada ne devrait surtout pas lancer de programmes de timbres alimentaires, mais plutôt veiller à ce que chacun ait suffisamment d'argent pour faire ses provisions normalement.

M^me^ Amidei a mentionné quelques programmes alimentaires utiles :

- Les programmes de petit déjeuner et de déjeuner à l'école et les programmes de repas pour personnes âgées donnent de bons résultats.
- Les programmes alimentaires peuvent aider en cas d'urgence.
- Ils peuvent servir en tant que signale d'alarme et aider d'autres programmes de bienfaisance.

Quelles leçons le Canada doit-il tirer de l'expérience américaine? Tout d'abord, on ne devrait pas institutionnaliser les banques alimentaires, par exemple au moyen de timbres alimentaires. À court terme, il faudrait plutôt préciser le rôle que doivent jouer les programmes alimentaires d'urgence, mais à long terme il faudrait envisager leur élimination progressive.

En réponse à une question du Comité, M^me^ Amidei a noté les problèmes suivants associés à l'institutionnalisation :

- Les investissements «en briques et en mortier» font grimper les coûts. Cependant la nourriture demeurera toujours un besoin essentiel; le gouvernement ne peut se dégager de ses responsabilités sous peine de priver des milliers de gens de nourriture.

- Les entreprises investissent dans un système parallèle de distribution alimentaire et se débarrassent parfois des denrées invendables.

Problèmes du système actuel de banques alimentaires

Les fournisseurs et les bénéficiaires des services des banques alimentaires ont cerné plusieurs problèmes clés. Beaucoup s'inquiètent du lien qui existe entre les banques alimentaires et le système d'aide sociale.

- Un des plus importants, soulevé par la Ontario Coalition against Poverty, était l'absence de responsabilité publique du réseau privé d'oeuvres de bienfaisance.

- Partners in Mission a déclaré que la précarité des subventions gouvernementales compliquait énormément l'administration des programmes. Les banques alimentaires Daily Bread, Foodshare et North York Harvest ont émis les mêmes critiques, affirmant que les fournisseurs risquent à tout moment de perdre leurs locaux et leurs programmes ainsi que leur foi en la volonté gouvernementale de changement.

- En conseillant les gens et en les aidant à se trouver une source de revenu, un témoin des Belleville Gleaners a réussi à réduire l'utilisation des programmes alimentaires dans sa région. Elle a déclaré que la moitié de la clientèle des banques alimentaires nécessitait d'autres formes d'aide qu'elle ne pouvait plus fournir, car elle était trop occupée à distribuer des aliments.

- Rick Myer de Stop 103 a montré que le réseau constitue une méthode inefficace de distribution aux défavorisés, qui devraient plutôt disposer d'un revenu leur permettant de faire leur propres provisions.

- L'Organisation nationale anti-pauvreté a comparé la distribution d'aliments par les oeuvres de bienfaisance à ce que pouvait ressentir une femme battue le jour de paye de son mari : soulagée de voir ce jour arriver mais affligée d'être si dépendante.

- Le Crossroads Family Resource Centre de Scarborough a fait remarquer que les travailleurs sociaux conseillaient aux bénéficiaires d'aller dans les banques alimentaires lorsqu'ils manquaient d'argent. Cependant, les banques alimentaires n'offrent pas de services de consultation.

D'autres témoins ont plutôt abordé la question de l'avenir des banques alimentaires. Tous souhaitent qu'un jour plus personne n'ait besoin des banques alimentaires, mais comment doit-on amorcer leur élimination progressive?

- Les délégués de la région de Hamilton s'opposent aux menaces de fermeture de certaines banques alimentaires et s'engagent à continuer leurs activités habituelles.
- En réponse à une question, Partners in Mission a déclaré que la fermeture bien orchestrée serait préférable à une fermeture soudaine des banques alimentaires.
- Selon les délégués de la région d'Ottawa, les banques alimentaires s'engagent à fermer leurs portes dès qu'elles deviendront inutiles et il serait donc prématuré de supprimer immédiatement les crédits d'urgence.
- La Interfaith Social Assistance Reform Coalition a déclaré que les églises acceptaient les banques alimentaires en tant que solution à court terme et préconisaient la suffisance des revenus comme solution à long terme.

Voici quelques recommandations à court terme émises par les témoins :

- La province devrait immédiatement instituer un régime de prestations d'urgence. (DBFB)
- Il faudrait augmenter l'allocation au logement en fonction des coûts d'hébergement locaux, surtout dans les centres urbains. On devrait accorder une attention particulière aux besoins de logement des personnes seules. (EFS)
- La province doit indexer les allocations d'aide sociale pour garantir que les progrès accomplis ne s'érodent pas avec le temps. (EFS)
- On a recommandé la formation d'un conseil de bénéficiaires qui se chargerait de conseiller le ministre. Son rôle consisterait à donner son point de vue sur les politiques avant la mise en oeuvre de modifications de l'aide sociale. (DBFB, SCSA)

RÉFORME DE L'AIDE SOCIALE

La nouvelle réforme de l'aide sociale vise notamment à amener les allocations à un niveau suffisant, particulièrement pour les familles ayant des enfants, qui, nous l'avons déjà mentionné, constituent un groupe particulièrement vulnérable à la pauvreté et à la faim. Les modifications aux avantages au titre des enfants et le programme PISTE abordé ci-dessous ont été mis en

oeuvre le 1er octobre 1989, tandis que les modifications à l'allocation de loyer et l'augmentation des prestations de 6 pour 100 sont entrées en vigueur en janvier 1990.

Le ministère des Services sociaux et communautaires a précisé que la coopération des administrations aux niveaux municipal et fédéral était indispensable et que les restrictions au Régime d'assistance publique du Canada annoncées lors du dernier budget fédéral étaient mal venues et peut-être illégales. Le Comité a interrogé le ministre au sujet des modifications apportées au système d'aide sociale actuel; celui-ci a dressé un parallèle avec la situation des personnes âgées au début des années 70, et les tentatives généralement réussies pour améliorer les revenus de ce groupe. Le ministre a aussi déclaré qu'il envisagerait de calculer les allocations selon la méthode du panier de provisions recommandée dans Transitions, ce qui devrait selon plusieurs témoins alléger le fardeau des banques alimentaires.

Les banques alimentaires de diverses régions de la province ont émis des commentaires préliminaires. Elles se demandaient si les récentes modifications apportées aux prestations avaient donné lieu à des améliorations en termes pratiques. Plusieurs ont aussi commenté la perte de fonds subie dans le cadre du programme d'aide d'urgence, objectant qu'elle est prématurée tant que l'on ne peut prouver que le taux d'utilisation a baissé.

- Selon le Income Maintenance for the Handicapped Co-ordinating Group, les récentes modifications sont utiles, mais il faudrait les compléter par des augmentations plus substantielles des taux et par des programmes de formation à l'emploi destinés aux personnes handicapées. Le groupe déplore aussi que le programme PISTE n'aborde pas le problème des préjugés que les personnes handicapées doivent affronter lors de la recherche d'un emploi.

- Le Comité directeur sur l'aide sociale estime que le gouvernement ne doit pas retirer son appui aux programmes alimentaires d'urgence tant que la faim justifiera leur existence.

- L'arrêt des programmes d'urgence a aggravé les problèmes à court terme. En réponse aux questions du Comité, M. Freid de la banque alimentaire North York Harvest a déclaré que la plupart des programmes offerts par cette banque étaient financés par le programme d'urgence et que, dans son cas, la demande de services existe toujours.

- Les statistiques préliminaires de Daily Bread indiquent que l'utilisation de ses services a cessé d'augmenter à Toronto (diminution de 5 pour 100 en janvier) grâce aux récentes modifications, mais qu'elle risque de remonter en raison des modifications de l'assurance-chômage. Cependant, cette tendance permet de conclure que les gens n'ont pas recours aux programmes alimentaires lorsqu'ils ont

des revenus et que le gouvernement provincial peut avoir une influence directe sur les bénéficiaires de l'aide sociale.

- Gerard Kennedy a aussi fait remarquer que jusqu'à maintenant, les modifications n'ont pas réussi à régler les problèmes de pauvreté grave.

- De même, les délégués d'Ottawa ont déclaré que les revenus provenant de l'aide sociale ne sont pas encore suffisants, que les célibataires ne bénéficient pas des récentes modifications et que malgré l'utilisation toujours aussi assidue de ces services à Ottawa, une perte de financement dans le cadre des programmes d'urgence est imminente.

PISTE

En vertu des modifications annoncées en mai 1989 et devant entrer en vigueur en octobre 1989 sous le nom de Programme d'intégration sociale et de transition à l'emploi (PISTE), les bénéficiaires de l'aide sociale ne seront plus pénalisés lorsqu'ils tireront un certain revenu de leur emploi. Ils pourront travailler plus d'heures sans que leurs prestations diminuent, et toute réduction de leurs prestations sera calculée en fonction de leurs gains nets (après déductions à la source et certains frais de garderie, dans le cas des chefs de famille monoparentale). On a aussi augmenté de 20 pour 100 l'exemption de base. De plus, on a prévu une exemption spéciale pour les allocations de formation. Enfin, les personnes qui se voient refuser l'accès à l'aide sociale parce que leur revenu est légèrement plus élevé pourront demeurer admissibles aux régimes de soins dentaires ou de médicaments.

Cependant, plusieurs organismes affirment que les bénéficiaires ne sont pas au courant des modifications et ont contesté les statistiques du ministère sur l'utilisation du programme :

- Le nombre de bénéficiaires des PF avec revenus a augmenté de 21 200 à 27 400 et la moyenne des revenus mensuels bruts est passée de 320 $ à 425 $ entre septembre 1989 et janvier 1990 (voir Annexe).

- Les bénéficiaires de la région de Waterloo et d'Ottawa n'étaient pratiquement pas au courant des modifications à l'aide sociale mais ils souffriront de l'effet immédiat de la perte des programmes d'urgence. Les responsables de services ont aussi fait part de leur malaise face au désaccord apparent sur le financement aux niveaux fédéral, provincial et municipal. (WRFB, ESF)

- Selon Richard Yampolsky de Foodshare, le programme PISTE connaît un départ très lent dans l'agglomération torontoise: 0,6 pour 100 de bénéficiaires seulement ont fait la demande. (FS)

- On s'inquiétait généralement du fait que les utilisateurs des banques alimentaires n'étaient pratiquement pas au courant des modifications. (FS, DBFB)

- On a recommandé que ce programme soit entièrement financé par le ministère, qui en ferait activement la publicité, qu'il soit offert à toutes les personnes admissibles, et que le gouvernement provincial s'efforce particulièrement de procurer à PISTE l'appui et la participation des industries et des grandes sociétés. (SARC, SCSA)

- La moitié des municipalités de l'Ontario semblent ne pas comprendre les détails du nouveau programme et à l'heure actuelle rejettent du programme PISTE les travailleurs et les personnes aptes au travail (bénéficiaires d'ASC). (SARC, SCSA)

Allocation de logement

Afin de compenser le prix plus élevé du logement, on a accru la portion d'aide sociale allouée au logement. L'allocation couvre maintenant la totalité des coûts jusqu'à concurrence du plafond établi, et est entrée en vigueur en janvier (l'allocation est arrivée le premier janvier chez les bénéficiaires d'ASG et à la fin du mois chez les bénéficiaires des PF, pour des raisons administratives). Voici les allocations mensuelles maximales pour le logement :

1 personne par ménage	350 $
2 personnes par ménage	550 $
3 personnes par ménage	600 $
4 personnes par ménage	650 $
5 personnes par ménage	700 $

Ces montants ne sont pas aussi élevés que les loyers moyens à Toronto, mais se comparent à ceux d'Ottawa et de Windsor, comme mentionné à la page 10.

Allocations au titre des enfants

On a simplifié le système des allocations au titre des enfants pour les familles vivant de l'aide sociale et, dans la plupart des cas, on a augmenté ces allocations.

- Les enfants de 0 à 12 ans bénéficieront d'allocations équivalentes à celles anciennement allouées au groupe des 10 à 15 ans, et les enfants de 13 ans ou plus bénéficieront d'allocations équivalentes à celles anciennement allouées au groupe de 16 ans et plus;

- On calculera tous les allocations au titre des enfants en fonction du montant des PF (même lorsque la famille reçoit de l'ASG), et toutes les familles bénéficiaires de l'ASG recevront la prestation Rentrée scolaire d'août;

- Dans chaque famille, le troisième enfant et les enfants suivants bénéficieront d'allocations équivalentes au montant prévu pour le second enfant.

OBSERVATIONS

Les banques alimentaires jouent, et continueront de jouer un rôle crucial en tant que service alimentaire d'urgence; dans certaines localités, les banques alimentaires sont une ressource communautaire qui fournit non seulement des aliments mais aussi des renseignements, des conseils et l'adresse d'autres organismes sociaux utiles. Le Comité désire exprimer sa gratitude aux bénévoles pour les efforts qu'ils ont investis dans le système alimentaire d'urgence et l'appui qu'ils ont apporté aux bénéficiaires dans la recherche d'autres sources d'aide.

Le Comité considère que :

1. Les banques alimentaires, les services alimentaires d'urgence et leurs groupes de soutien ne devraient ni avoir la responsabilité de soulager la faim attribuable à l'insuffisance des revenus, ni de fournir l'hébergement ni de subvenir à d'autres besoins essentiels, tels que la nourriture.

2. Le réseau des banques alimentaires, tel que nous le connaissons à l'heure actuelle, ne peut maintenir indéfiniment un système alimentaire d'urgence desservant près de 200 000 personnes en Ontario sans risquer un effondrement imminent pour diverses raisons : épuisement des bénévoles, manque de provisions ou d'installations, ou demande excessive.

3. Dans la plupart des cas, les banques alimentaires ne parviennent pas à fournir un régime équilibré pour de si grands nombres. Cela entraîne des séquelles graves chez les enfants et les jeunes familles ainsi que chez les diabétiques et autres personnes nécessitant un régime particulier.

4. Le secteur bénévole qui appuie le réseau d'hébergement et d'alimentation d'urgence est tellement surutilisé qu'il n'a plus de temps à consacrer à ce qu'il fait le mieux, à savoir fournir un soutien physique à la majorité des cas d'urgence qui ne relèvent d'aucun système et requièrent plus qu'une simple alimentation, un logement et des nécessités de base pour pouvoir vivre.

5. Le réseau des banques alimentaires, dans son état de surutilisation actuel, ne peut prendre l'expansion nécessaire pour répondre aux nouvelles urgences ou aux changements de situation, tels que la récession/dépression ou la fermeture de grandes usines dans des petites villes, si le cas se présentait.

6. Les banques alimentaires peuvent évidemment utiliser à bon escient dans des programmes d'urgence certains surplus alimentaires, mais il s'agit habituellement d'un système parallèle de distribution alimentaire relativement onéreux et inefficace où les opérations de triage, d'entreposage et de distribution des aliments ainsi que les coûts du transport et des

installations du système ordinaire de vente au détail se trouvent répétés. La quantité phénoménale de temps et d'énergie investie dans la distribution de nourriture par les oeuvres de bienfaisance pourrait être utilisée à d'autres fins plus constructives si les bénéficiaires pouvaient faire eux-mêmes leur provisions.

7. Les modifications apportées récemment à des programmes fédéraux, tels que le plafond dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada et les modifications à l'assurance-chômage, exercent une pression accrue sur les banques alimentaires de l'Ontario.

Le Comité a abouti aux conclusions suivantes :

1. Jusqu'à maintenant, les réformes de l'aide sociale ont produit un effet positif quantifiable, mais on a observé peu de changement quant au nombre d'utilisateurs des banques alimentaires et rien ne laisse prévoir de grandes réductions d'ici à ce que les faibles salariés et les bénéficiaires de l'aide sociale disposent d'un revenu suffisant.

2. Les bas salaires et l'utilisation des banques alimentaires qui s'ensuit ont des répercussions si graves, et dont on a la preuve, plus particulièrement chez les enfants, et si manifestement coûteuses en termes de santé, d'éducation et de services correctionnels pour les budgets du gouvernement et la société en général, que le gouvernement devrait instaurer un système permettant des revenus suffisants par le biais de l'aide sociale et des lois sur le salaire minimum.

3. Les répercussions du coût élevé des logements, particulièrement dans les régions urbaines, sur les défavorisés de notre société, obligeant les bénéficiaires et les faibles salariés à recourir aux banques alimentaires, sont si graves que le gouvernement doit prendre des mesures visant à accroître rapidement le nombre de logements à prix abordable.

RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande donc qu'à partir de cette année, le gouvernement applique la stratégie quadriennale suivante pour dégager le réseau des banques alimentaires de la responsabilité de répondre à des besoins essentiels d'aide sociale, responsabilité qui incombe aux pouvoirs publics et non au secteur privé :

1. Accorder maintenant les augmentations d'aide sociale demandées dans les deux premières phases des réformes du SARC (y compris deux années d'indexation).

2. Afin de faciliter la transition entre l'aide sociale et l'autonomie financière conformément aux réformes du SARC, redonner au salaire minimum sa valeur réelle de 1975 et accroître son pouvoir d'achat pour les quatre prochaines années. (Le salaire minimum, qui a perdu plus de 22 % de sa valeur réelle depuis 1975, devrait avoisiner 6,50 $ en dollars de 1990.)

3. Allouer au programme PISTE toutes les ressources suffisantes, tout en recherchant activement le soutien du secteur privé, afin que tous ceux qui ont le droit d'y participer puissent avoir recours à ses éléments qui favorisent la recherche et le maintien d'un emploi. Le ministère des Services sociaux et communautaires devra s'efforcer de faire en sorte que les bénéficiaires de l'aide sociale aient directement connaissance de ce programme.

4. Continuer d'apporter un soutien financier aux banques alimentaires pendant toute la période de transition précédant l'instauration d'un système assurant la suffisance des revenus.

5. Dans le cadre de réformes permanentes de l'aide sociale, suivre la méthode du «panier de provisions» pour calculer les coûts réels des produits et services essentiels, par année et par région, comme recommandé par le SARC.

6. Abolir dans la Loi sur l'éducation les dispositions empêchant les conseils scolaires d'offrir des programmes de repas à l'école. Les conseils, en coordination avec les ministères de l'Éducation, de la Santé et des Services sociaux et communautaires, devraient pouvoir donner leur avis sur la création de programmes de repas à l'école, qui assureraient un niveau d'alimentation indispensable à l'enfant qui commence sa journée d'école.

7. Mettre sur pied un plan quadriennal d'urgence, avec si possible la collaboration des autres niveaux de gouvernement, en vue de la construction de logements locatifs à but non lucratif.

8. Essayer d'atteindre les buts fixés par le SARC dans ses recommandations sur le logement, y compris celles concernant les allocations logement.

9. Le ministère devrait officiellement reconnaître le groupe de travail sur les banques alimentaires et lui confier le mandat suivant :

   a) étendre sa représentation à l'échelle provinciale;
   b) mettre au point une stratégie permettant d'éliminer la nécessité des banques alimentaires;
   c) veiller à sa mise en application;
   d) rendre compte au gouvernement à intervalles réguliers.

10. Mettre sur pied un Ontario Emergency Food Council chargé de représenter tous les responsables de services alimentaires en temps ordinaire ou en cas d'urgence et leurs bénéficiaires afin de :

    a) garantir que toutes les ressources sont utilisées de façon à permettre au plus grand nombre de gens possible de satisfaire eux-mêmes leurs besoins alimentaires;
    b) fournir des fonds suffisants aux programmes alimentaires ordinaires, tels que les programmes scolaires ou les services de repas à domicile;
    c) vérifier si les fournisseurs de services alimentaires d'urgence disposent des ressources nécessaires pour accomplir leur travail; et
    d) recommander toute autre mesure pouvant contribuer à l'élimination de la faim en Ontario.

Chaque année, ce conseil soumettrait son rapport au comité permanent de l'aide sociale, sur ces questions ainsi que sur toute autre question d'intérêt général reliée au domaine de la prestation de services alimentaires d'urgence.

Le Comité craint que les banques alimentaires, à moins d'une initiative gouvernementale de grande envergure, envisagent une institutionnalisation et une consolidation à long terme qui «normaliserait» la pauvreté et créerait deux classes de citoyens : la première ayant les ressources et le choix; la seconde, ne possédant rien et dépendant de la charité des autres pour survivre.

NOTES

[1] Graham Riches, Foodbanks and the Welfare Crisis (Ottawa : Conseil canadien de développement social, 1986), Tableau 1, p. 15.

[2] Association canadienne des banques alimentaires, March 1989 Hungercount Report (Toronto : l'Association, novembre 1989), p. 3 et tableau 15, p. 18. On doit aussi noter que les 180 organismes ont inclus dans leurs données les programmes de distribution alimentaire d'urgence plus traditionnels des municipalités sans banques alimentaires, ce qui rend inexacte toute comparaison avec les statistiques de 1981 et 1984.

[3] «Supermarkets in Hunger Fight,» Canadian Grocer 101 : 11 (novembre 1987) : 38-39.

[4] À titre d'exemple, la banque alimentaire Daily Bread reçoit 60 pour 100 de ses approvisionnements de l'industrie. Hunger Facts (Toronto : The Food Bank, 1989).

[5] Riches, p. 15; et l'Association canadienne des banques alimentaires, p. 3, plus les données de cette dernière telles qu'elles sont compilées pour l'Ontario par Sue Cox de la banque alimentaire Daily Bread. Comme mentionné à la note 2, les données de 1989 incluent des programmes de distribution alimentaire plus traditionnels.

[6] Conversation téléphonique avec Peter Hewer, Division des enquêtes-ménages, Section des enquêtes sur le revenu et le logement, Statistique Canada, 23 février 1990.

[7] Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, Program and Resources Summary, 1989-90 Estimates (Toronto : le ministère, 1989), p. 32, 36.

[8] Information provenant du Social Planning Council of Metropolitan Toronto, Living on the Margin (Toronto : The Council, octobre 1986), Tableau 6, p. 46.

[9] David Ross et Richard Shillington, Données de base sur la pauvreté au Canada-1989 (Ottawa : Conseil canadien de développement social, 1989) Tableau 5.2, p. 42 et Tableau A.6, p. 102.

[10] «Busy winter lies ahead for oldest food bank,» Toronto Star, 14 octobre 1989.

[11] «Suburban Hunger Facts,» The Harvester, (Hiver-Printemps 1989) : 5.

[12] Banque alimentaire Daily Bread, The Hidden Crisis - Hunger in Toronto (Toronto : The Food Bank, 2 octobre 1989), p. 6.

[13] Social Planning council of Ottawa-Carleton, ...The Issue is Poverty...(Ottawa : The Council, 1987), p. 18; Ontario, ministère du Logement, Monthly Housing Facts and Analysis (Toronto : le ministère, janvier 1990), Diagrammes 5 et 6; et «No easy cure for rooming house blues,» Toronto Star, 17 février 1990.

[14] Ministère du Logement, Tableau 22; et Canada, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Rapport d'enquête sur les logements locatifs de la RMR (Région métropolitaine de recensement) de Toronto (Toronto : la Société, décembre 1989), p. 11.

[15] Social Planning Council of Ottawa-Carleton, Graphique 7.2, p. 48.

[16] Ross, Tableau 5.3, p. 44, et Tableau A.6, p. 102.

[17] Comité d'examen de l'aide sociale, Transitions (Toronto : le Comité, 1988), Illustration 1, p. 31.

[18] Transitions, p. 105.

[19] Katherine Graham, An Overview of Registered Indian Conditions in Ontario (Ottawa : ministère des Affaires indiennes et du Nord, 1986), Tableau 7.1, p. 88.

[20] Graham, Tableau 7.8 et p. 113.

[21] FoodShare Metro Toronto, Twice Vulnerable (Toronto : FoodShare, janvier 1989), p. 7.

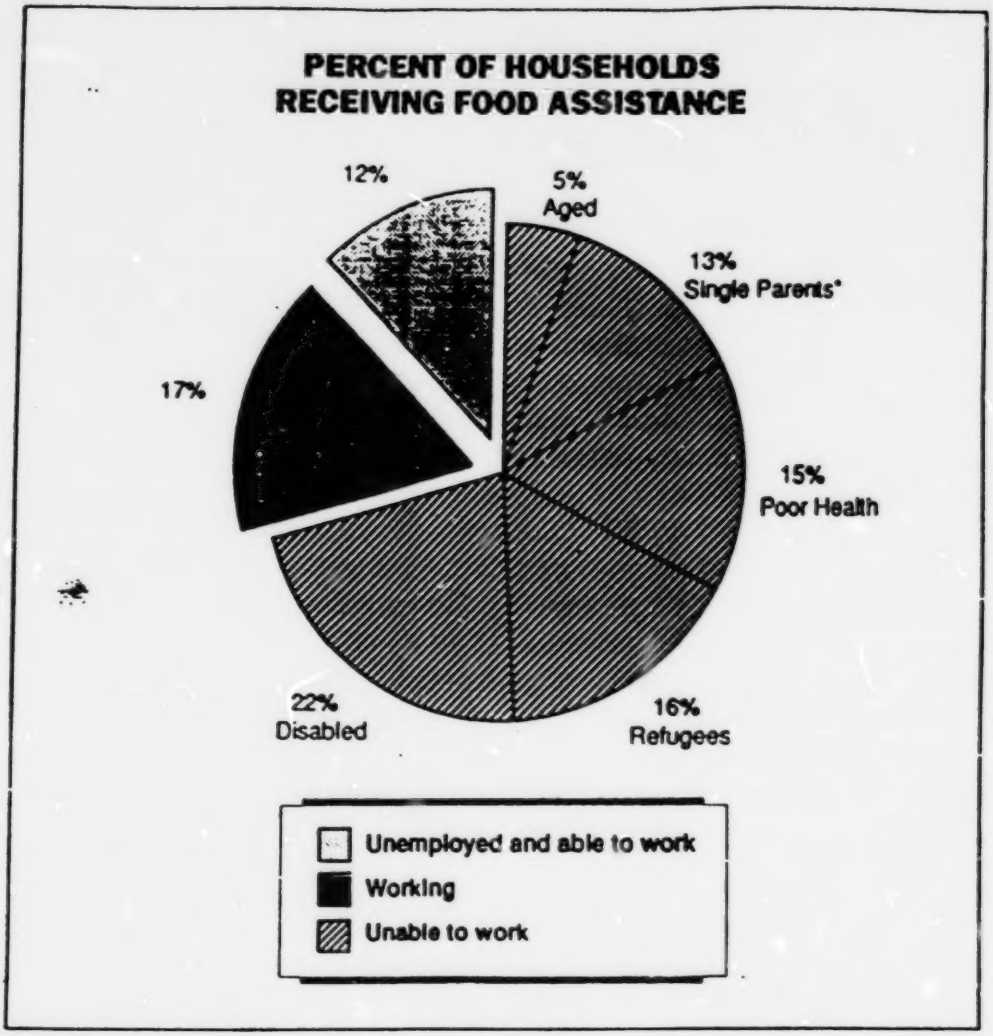
POURCENTAGE DE FOYERS AYANT RECOURS À L'AIDE ALIMENTAIRE

(Aged).....	Personnes âgées
(Single parents*).....	Chefs de famille monoparentale*
(Poor Health).....	En mauvaise santé
(Disabled).....	Handicapés
(Refugees).....	Réfugiés
(Unemployed and able to work)....	Chômeurs aptes au travail
(Working).....	Travailleurs
(Unable to work).....	Inaptes au travail

Nota :
* Comprend seulement les chefs de famille monoparentale que la situation familiale empêche de travailler. Au total, 34 pour 100 des bénéficiaires des banques alimentaires sont des chefs de famille monoparentale.

Source :
Sondage de la banque alimentaire Daily Bread auprès des utilisateurs de programmes de banques alimentaires.

Source : Banque alimentaire Daily Bread, «The Hidden Crisis - Hunger in Toronto.»



Note:
* Includes only those single parents which are unable to work because of their family situation specifically. In total 34% of Food Bank recipients are single parent households.

Source:
Daily Bread Food Bank Survey of People Using Food Bank programs.

Source: Daily Bread Food Bank, "The Hidden Crisis - Hunger in Toronto."

VOTE : 802 : PROGRAMME DE SERVICES AUX ADULTES ET À L'ENFANCE

RUBRIQUE : 03 : MAINTIEN DU REVENU

LIGNE : PRESTATIONS ET ALLOCATIONS PROVINCIALES

RENSEIGNEMENTS SUR LES BÉNÉFICIAIRES

	1988-1989 (en chiffres réels)	1987-1988 (en chiffres réels)	1986-1987 (en chiffres réels)	1985-1986 (en chiffres réels)
SOINS DENTAIRES				
Nombre de bénéficiaires admissibles (moyenne mensuelle)*	354 093	324 367	304 644	292 833
Nombre annuel de demandes de remboursement	272 937	247 958	241 067	219 206
Coût moyen par demande	81,12 $	81,05 $	70,50 $	69,47 $
Nombre moyen de demandes de remboursement par bénéficiaire	0,77	0,76	0,79	0,75

	CAS	POURCENTAGE
TYPE DE LOGEMENT; MARS 1989		
Logements locatifs privés	84 255	45,1
S.L.O. et autres logements publics	40 233	21,5
Pensions	32 183	17,2
Logements en propriété	13 930	7,5
Établissements	7 430	4,0
Autres - Y compris progr. d'encouragement à l'emploi	8 853	4,7
TOTAL	186 884	100,0

* Depuis le 1er janvier 1985, les personnes handicapées ont droits aux prestations pour les soins dentaires.

Source : Ministère des Services sociaux et communautaires, Program & Resources Summary, 1989-90 Estimates (Toronto : le ministère, 1989)

ASG
NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES AYANT DES GAINS ET MOYENNE DES GAINS MENSUELS BRUTS

	Nombre de bénéficiaires	Moyenne des gains
TOTAL PROVINCIAL		
Janvier 1989	7 700	319 $
Septembre 1989	7 500	345
Janvier 1990	14 500	580
TOTAL POUR L'AGGLOMÉRATION TORONTOISE		
Janvier 1989	1 200	350
Septembre 1989	1 100	356
Janvier 1990	2 100	671

PF
NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES AYANT DES GAINS ET MOYENNE DES GAINS MENSUELS BRUTS

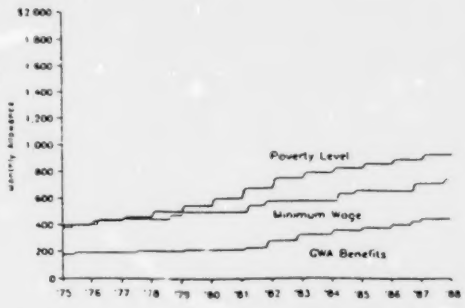
	Nombre de bénéficiaires	Moyenne des gains
TOTAL PROVINCIAL		
Janvier 1989	22 000	304 $
Septembre 1989	21 200	320
Janvier 1990	27 400	425
TOTAL POUR L'AGGLOMÉRATION TORONTOISE		
Janvier 1989	2 850	375
Septembre 1989	2 500	390
Janvier 1990	3 200	538

Source : Ministère des Services sociaux et communautaires, Mémoire au Comité permanent des affaires sociales.

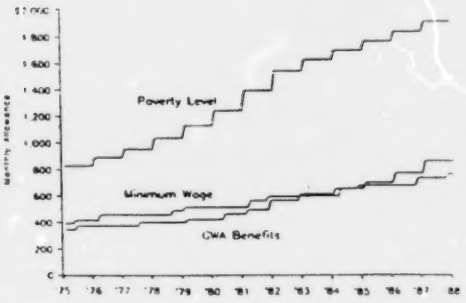
Figure 11. GWA Benefits, Minimum Wage, and the Poverty Level, 1975–1988

Single employable recipient

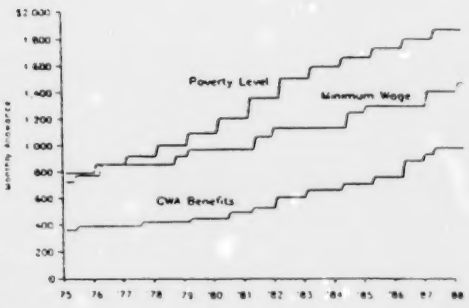
Benefits shown are the maximums for each category.



Single parent with two children



Two-earner couple with two children



Source: Ministry of Community and Social Services.

Source: Ontario, Social Assistance Review Committee, Transitions (Toronto: The Committee, 1988).

AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Illustration 11. Prestations de l'ASG, salaire minimum et seuil de pauvreté, 1975-1988

Bénéficiaires célibataires et aptes au travail

L'illustration utilise les prestations maximales accordées à chaque catégorie.

(Monthly Allowance).....Allocation mensuelle
(Poverty Level).....Seuil de pauvreté
(Minimum Wage).....Salaire minimum
(GWA Benefits).....Prestations de l'ASG

Chefs de famille monoparentale ayant deux enfants

(Monthly Allowance).....Allocation mensuelle
(Poverty Level).....Seuil de pauvreté
(Minimum Wage).....Salaire minimum
(GWA Benefits).....Prestations de l'ASG

Couple de deux travailleurs ayant deux enfants

(Monthly Allowance).....Allocation mensuelle
(Poverty Level).....Seuil de pauvreté
(Minimum Wage).....Salaire minimum
(GWA Benefits).....Prestations de l'ASG

Source : Ontario, Ministère des Services sociaux et communautaires.

Source : Comité d'examen de l'aide sociale, Transitions, (Toronto : le Comité, 1988)

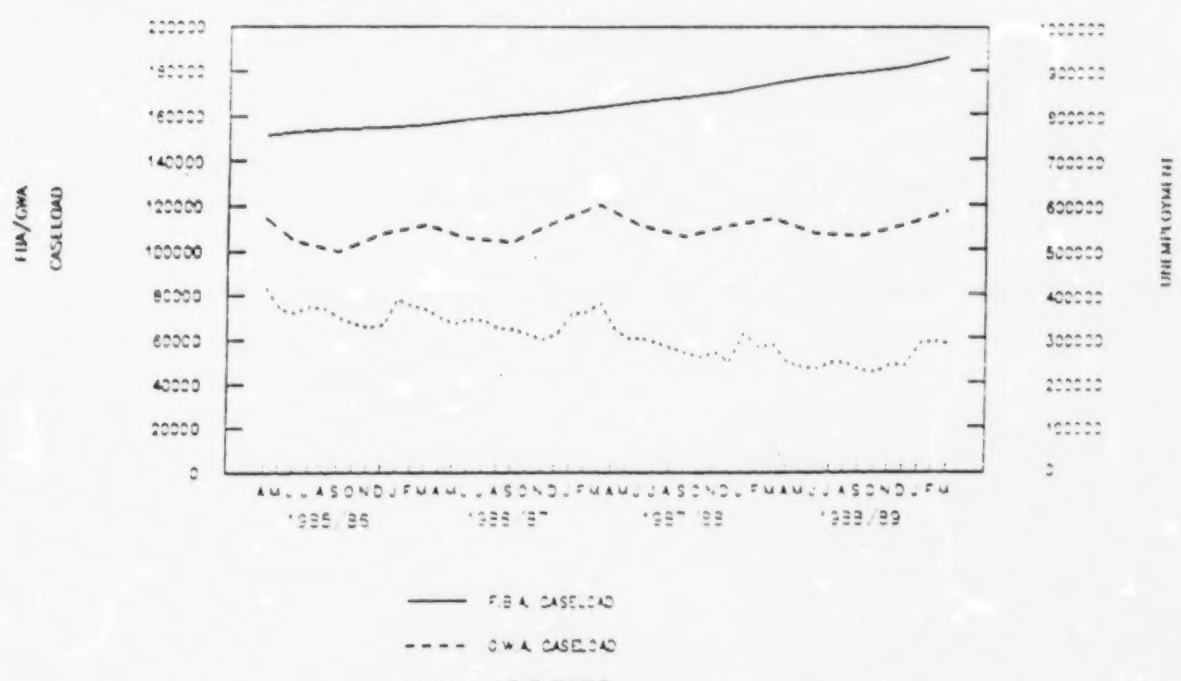
(INCOME MAINTENANCE).....MAINTIEN DU REVENU

COMPARISON.....COMPARAISON DES TENDANCES ÉVOLUTIVES DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DE CHÔMEURS
FBA/GWA.....PF/ASG
CASELOAD.....NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES
UNEMPLOYMENT.....NOMBRE DE CHÔMEURS
F.B.A. CASELOAD.....NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE SPF
G.W.A. CASELOAD.....NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ASG

Source : Ministère des Services sociaux et communautaires, Program & Resources Summary, 1989-90 Estimates (Toronto : le ministère, 1989)

INCOME MAINTENANCE

COMPARISON OF CASELOAD TRENDS AND TRENDS IN UNEMPLOYMENT



ANNEXE A

Opinion dissidente des

néo-démocrates

membres du Comité

Opinion dissidente des néo-démocrates membres du Comité

Rien n'est plus inacceptable que l'existence de la faim dans un pays qui possède les ressources pour la soulager. Aucune stratégie visant à soulager cette faim n'est acceptable si elle ne préconise pas une action efficace dans les plus brefs délais.

Au cours des audiences du Comité, les responsables de banques alimentaires, les services alimentaires d'urgence, leurs bénéficiaires et leur réseau de soutien ont dressé un portrait éloquent de la faim dont souffrent au moins 196 000 personnes par mois en Ontario, et dont les enfants constituent le groupe majoritaire. Tout aussi éloquent fut leur exposé des ressources épuisées et de la surcharge d'un système d'oeuvres de bienfaisance qui s'efforce de répondre tant bien que mal aux besoins d'un nombre croissant de personnes qui n'correspondent pas aux cas d'urgence traditionnel, leur unique problème étant l'insuffisance de leur revenu, que ce dernier provienne du travail ou de l'aide sociale. Ces responsables de services alimentaires jugent inacceptable de devenir involontairement et progressivement un maillon institutionnalisé du système d'aide sociale de l'Ontario en ayant à compenser l'insuffisance de l'aide sociale et du salaire minimum.

Nous, les néo-démocrates membres du Comité, pensons sincèrement que d'autres membres du Comité reconnaissent la gravité du problème. Nous sommes heureux qu'ils appuient la majeure partie de la stratégie quadriennale que nous avons proposée au Comité pour en finir avec la faim. Cependant, nous ne pouvons accepter le refus des membres libéraux de demander à leur gouvernement d'inclure dans son budget 1990-1991 les mesures de soutien du revenu suivantes. Il s'agirait d'un premier pas dans notre stratégie pour en finir avec la faim :

1. parachèvement de l'augmentation des taux de l'aide sociale recommandée par le SARC pour la première et la deuxième année (y compris les redressements au titre de l'inflation); et

2. rétablissement du pouvoir d'achat du salaire minimum à son niveau de 1975 (il passerait de 5,00 $ à 6,50 $), puis augmentation jusqu'à 65 % du salaire industriel moyen.

Leur refus d'appuyer ces mesures préliminaires cruciales nous amène à conclure que le gouvernement n'a aucunement l'intention d'inclure dans son prochain budget de nouvelles mesures significatives de soutien du revenu à l'intention des défavorisés. Nous jugeons cette inaction intolérable.

Richard Allen, député NPD de Hamilton Ouest, est l'instigateur de ces audiences. En effet, il a demandé la tenue d'audiences devant le Comité permanent des affaires sociales en raison du découragement général qui sévit parmi les responsables de services alimentaires d'urgence. Ces derniers estiment faire une tâche qui ne leur revient pas, mais qui incombe plutôt aux programmes gouvernementaux de soutien du revenu. Bon nombre d'entre eux concluent que tant qu'ils accompliront cette tâche, le gouvernement n'assumera pas sa responsabilité. À notre avis, on exploite la bonne volonté de la communauté et des ressources bénévoles en s'attendant à ce qu'elles continuent de jouer ce rôle.

Qui plus est, les néo-démocrates estiment qu'il est à la fois injuste et humiliant pour des milliers d'Ontariens capables de gérer leur ménage que de se voir forcés, simplement parce qu'ils ont des revenus insuffisants, de recourir aux oeuvres de bienfaisance pour se nourrir. Les néo-démocrates savent, grâce à leurs liens avec les groupes d'aide aux défavorisés, que beaucoup refusent le recours des services alimentaires d'urgence, notamment les personnes handicapées qui préfèrent

encore ne pas manger pendant les derniers jours du mois, ou les mères chefs de famille monoparentale qui se privent de nourriture et «se débrouillent» pour leurs nourrissons en diluant excessivement le lait en poudre pour leurs biberons.

Nous pensons que tous ces gens ont droit à un revenu suffisant afin de pouvoir répondre eux-mêmes à leurs besoins dans le marché privé, comme toute autre personne compétente. Non seulement est-ce juste, mais c'est aussi la façon la plus simple et la moins bureaucratique de résoudre le problème.

À vrai dire, les néo-démocrates étaient plus inquiets que rassurés par la tentative du ministre des Services sociaux et communautaires de faire la manchette des journaux le premier jour des audiences. Il n'a fait aucune mention de nouvelles mesures pour permettre la suffisance du revenu, si nécessaires soient-elles. Il s'est contenté de faire allusion à la fusion du programme de prestations familiales et de l'aide sociale générale, au rajustement au niveau annuel de l'inflation (à des taux déjà insuffisants), ainsi qu'à l'accroissement du nombre de mères ayant trouvé un emploi grâce au programme PISTE (nombre correspondant à environ 2,5 pour 100 des bénéficiaires des PF).

Devant cet exposé et à la lumière de ce que nous ont répété jour après jour les fournisseurs de services alimentaires, le fait que le Comité ait négligé de demander que des mesures soient prises quant aux taux de l'aide sociale dans le prochain budget constitue un manquement à ses responsabilités. De même, le Comité se doit de susciter des mesures décisives visant à augmenter le salaire minimum dans le prochain budget. Ces mesures s'imposent de façon impérative puisqu'en cinq ans, le gouvernement libéral n'a rien fait pour compenser la perte considérable de pouvoir d'achat du salaire minimum au cours de la décennie pendant laquelle l'ancien gouvernement était au pouvoir.

Enfin, nous, néo-démocrates, avons découvert avec consternation au cours de l'exposé du ministère de la Santé que la corrélation qui existe entre la malnutrition et la santé et, de façon plus générale, entre la pauvreté et la santé en Ontario, n'occupe qu'une place infinitésimale dans le programme de ce ministère. Ce témoignage a amplement suffi à mettre en évidence le fardeau de coûts de santé et d'autres problèmes sociaux que la province doit porter faute d'avoir reconnu que la pauvreté et la faim sévissent en plein coeur d'une province aussi prospère que l'Ontario.

Le gouvernement ne peut prétexter un manque de ressources en cette période d'abondance dans la province la plus riche du Canada. Le trésorier a annoncé un surplus dans ses registres. Il ne devrait avoir aucune excuse pour ne pas s'attaquer au grave déficit mensuel des milliers de foyers ontariens, qui se voient forcés, en si grand nombre, de frapper aux portes des banques alimentaires dans toute la province.

Richard Allen, député
Richard Johnston, député

SEFPO : 593

ANNEXE B

Liste des témoins

ANNEXE B
LISTE DES TÉMOINS

Ministère des Services sociaux et communautaires
(MCSS)
Charles Beer, député, ministre

Banque alimentaire Daily Bread
(DBFB)
Sue Cox
Gerard Kennedy

Banque alimentaire North York Harvest
(NYH)
Loren Fried

Food Share Metro Toronto
(FS)
Richard Yampolsky

Parkdale Activity and Recreation Centre
(PARC)
David Littman
Don Sharman
Michele Williams

Scarborough Crossroads Family Resource Centre Inc.
(SCF)
Julie Morassutti

Yonge Street Mission
(YSM)
Bonnie MacKenzie
Marilyn Savoy

Oakville Fairshare
(OFS)
Paul Tennyson

Stop 103
(SO)
Richard Meyer

Regional Food and Shelter Advisory Committee (Hamilton)
(RFSA)
Ross Robinson
Joe Rogers, St. Matthews House
Marti Karl, Mission Services
Richard MacPhee, Good Shepherd Centre
Helen Geagan
Birgitt Bolton, Wesley Urban Ministries

Banque alimentaire Partners in Mission (Kingston)
(PIM)
Suzanne Flanagan

Banque alimentaire de la région de Waterloo
(WRFB)
Carolyn Fast
Bev Jackson

Banque alimentaire Belleville Gleaners
(BG)
Anne Doef
Paul Daradick

Cooperative Housing Association of Ontario
(CHAO)
Bill Morris
Dale Reagan

Emergency Food and Clothing Centre, Ottawa
Judy Arnold

Emergency Service Providers of Ottawa
(EFS)
Sandy Scott

Ministère de la Santé
(MOH)
Roch Khazen, chef, Santé familiale
Mara Komuvesh, conseillère, Santé publique-nutrition

Nancy Amidei

Université McMaster
Don Offord

Organisation nationale anti-pauvreté
(NAPO)
Havi Eichenberg

Toronto Children's Breakfast Club and Metro Toronto Housing Authority
(TCBC)
Richard Gosling

St. Paul's Catholic Church
(SPCC)
Tom Day

Toronto Board of Health Food Council
(TBH)
Fiona Nelson

Chatham Outreach for Hunger
(COH)
Robert Smith

Income Maintenance for the Handicapped Coordinating Group
(IMH)
John Southern
Dorothy Heard
Suzanne Schembri

Réseau SARC de l'Ontario
(SARC)
Brian Heyday

Ontario Coalition Against Poverty
(OCAP)
John Clarke

Interfaith Social Assistance Review Coalition
(ISARC)
Bob Cuyler
David Pfrimmer
Bill Major
Jennifer Harris

Ontario Council of Agencies Serving Immigrants
(OCASI)
Howard Sinclair-Jones, directeur général
Barbara Isaac
Consuelo Rubio

Native People's Parish
(NPP)
Jim Froh

Catholic Charities Soup Kitchen, Sudbury
(SKS)
Kaireen Crichton

Autres renseignements/mémoires reçus :

Metro Action Group on Child Poverty
(MAG)

Steering Committee on Social Assistance (comité directeur sur l'aide sociale)
(SCSA)

Banques alimentaires de Brantford et Unemployment Help Centre
(UHC)

ANNEXE C

Liste des documents soumis

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES
LISTE DES DOCUMENTS

ANNEXE N° 2/09/001	MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES - L'honorable Charles Beer, député, ministre, allocution au Comité, 5 mars 1990.
ANNEXE N° 2/09/002	BANQUE ALIMENTAIRE NORTH YORK HARVEST - Mémoire intitulé «Suburban Hunger in Metro».
ANNEXE N° 2/09/003	FOODSHARE METRO TORONTO - Mémoire en date du 5 mars 1990.
ANNEXE N° 2/09/004	STOP 103 - Mémoire sur les banques alimentaires.
ANNEXE N° 2/09/005	BANQUE ALIMENTAIRE DAILY BREAD - Mémoire sur l'utilisation des banques alimentaires en Ontario.
ANNEXE N° 2/09/006	HAMILTON-WENTWORTH REGIONAL FOOD AND SHELTER ADVISORY COMMITTEE - Mémoire en date du 5 mars 1990.
ANNEXE N° 2/09/007	BANQUE ALIMENTAIRE PARTNERS IN MISSION - Mémoire en date du 1er mars 1990 sur les banques alimentaires de Kingston.
ANNEXE N° 2/09/008	CO-OP HOUSING - SOLUTIONS ABORDABLES - Mémoire en date du 5 mars 1990.
ANNEXE N° 2/09/009	EMERGENCY FOOD AND CLOTHING CENTRE, OTTAWA - Mémoire en date du 5 mars 1990.
ANNEXE N° 2/09/010	DOCTEUR D. R. OFFORD - Présentation intitulée «Economic Disadvantage and the Well Being of Children and Families».
ANNEXE N° 2/09/011	ORGANISATION NATIONALE ANTI-PAUVRETÉ - Mémoire soumis par Havi Eichenberg.
ANNEXE N° 2/09/012	«THE REAL STORY» - Statistiques américaines sur les revenus agricoles, les emprunts bancaires et la dette.
ANNEXE N° 2/09/013	LETTRES D'APPUI - Children's Breakfast Club.
ANNEXE N° 2/09/014	LE PÈRE TOM DAY - Mémoire.
ANNEXE N° 2/09/015	DÉPARTEMENT DE SANTÉ PUBLIQUE, TORONTO - Rapport d'évolution sur la proposition du Toronto Food Council.
ANNEXE N° 2/09/016	INCOME MAINTENANCE FOR THE HANDICAPPED CO-ORDINATING GROUP - Mémoire en date du 6 mars 1990.

ANNEXE N° 2/09/017	RÉSEAU ONTARIEN SARC - Mémoire en date du 6 mars 1990.
ANNEXE N° 2/09/018	THE INTERFAITH SOCIAL ASSISTANCE REFORM COALITION - Mémoire intitulé «Dignity Not Charity - Toward the Elimination of Food Banks».
ANNEXE N° 2/09/019	ONTARIO COUNCIL OF AGENCIES SERVING IMMIGRANTS (OCASI) - Mémoire intitulé «Time for Action : Multiculturalism and Social Assistance».
ANNEXE N° 2/09/020	CATHOLIC CHARITIES SOUP KITCHEN - Mémoire.
ANNEXE N° 2/09/021	GERARD KENNEDY - Mémoire intitulé «Ending the Ontario Hunger Crisis - A Question of Responsibility».
ANNEXE N° 2/09/022	DAVID NEUMANN, DÉPUTÉ - Situation de la banque alimentaire de Brantford.
ANNEXE N° 2/09/023	RESCUE ME - Recueil de recommandations émises par les collectivités sur les problèmes des sans-abri, de la faim et de la pauvreté en Ontario.
ANNEXE N° 2/09/024	METRO ACTION GROUP ON CHILD POVERTY - Lettre au greffier du Comité en date du 7 mars 1990.
ANNEXE N° 2/09/025	RÉPONSE AUX QUESTIONS SOULEVÉES LORS DES AUDIENCES SUR LES BANQUES ALIMENTAIRES - 6 mars 1990.
ANNEXE N° 2/09/026	STEERING COMMITTEE ON SOCIAL ASSISTANCE (comité directeur sur l'aide sociale) - Lettre au président en date du 28 février 1990.
ANNEXE N° 2/09/027	SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE - Bibliographie des documents disponibles sur les banques alimentaires.
ANNEXE N° 2/09/028	SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE - Antécédents des banques alimentaires en Ontario.
ANNEXE N° 2/09/029	SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE - Note de service adressée à Richard Allen, député, ayant pour objet les répercussions économiques qu'aurait une augmentation substantielle du salaire minimum.
ANNEXE N° 2/09/030	BANQUE ALIMENTAIRE PARTNERS IN MISSION - Lettre datée du 15 mars 1990 adressée au greffier du Comité pour faire suite à son exposé du 5 mars 1990 devant le Comité.
ANNEXE N° 2/09/031	THE INTERFAITH SOCIAL ASSISTANCE REFORM COALITION - Lettre en date du 12 mars 1990 adressée au greffier du Comité pour faire suite à son exposé du 6 mars 1990.